“三农”问题与制度变迁

Rural Issues & Institutional Evolution

温铁军◎著

走进中国经济50人论坛
握手中国最有影响力的
群体经济学家

中国经济50人论坛丛书
Chinese Economists 50 Forum

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

中国经济50人论坛丛书

Chinese Economists 50 Forum

这是一个有争议的人写的一本有争议的书——

本书出第一版时，他刚因实事求是地提出了与被农村基层的草根试验所证伪的那些主张不同的观点而遭到体制内『拆庙赶和尚』的尴尬境遇……于是他说：写此书乃『立此存照』，读此书需『细看注脚』。

本书出第二版时，虽然他从本土实践中提出的『三农问题』已经被国家领导人多次强调为『全部工作的重中之重』，他发起并推动的当代『新乡村建设』也已经家喻户晓；但他却再次遭遇尴尬……于是他说：改此书乃『以正视听』，读此书则『一斑全豹』。

——编者

建议上架：经济学/三农问题

ISBN 978-7-5017-8673-2

9 787501 786732 >

定价：58.00元

责任编辑：乔卫兵　吴航斌

封面设计：华子图文 huazi103@vip.sina.com

『三农』问题与制度变迁

温铁军◎著

（第二版）

中国经济50人论坛丛书

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE
北京

图书在版编目（CIP）数据

“三农”问题与制度变迁/温铁军著．－北京：中国经济出版社，2009.1

ISBN 978－7－5017－8673－2

Ⅰ.三…　Ⅱ.温…　Ⅲ.①农业经济—研究—中国　②农村经济—研究—中国　③农民—问题—研究—中国　Ⅳ.F32D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2008）第 097277 号

出版发行：中国经济出版社（100037·北京市西城区百万庄北街 3 号）
网　　址：www.economyph.com
责任编辑：乔卫兵　吴航斌（Email：hangbinwu@126.com）
责任印制：石星岳
封面设计：华子图文
经　　销：各地新华书店
承　　印：三河市佳星印装有限公司
开　　本：700MM×1000MM　1/16
印张：29.75　字数：490 千字
版　　次：2009 年 1 月第 1 版
印次：2009 年 1 月第 1 次印刷
印　　数：4000 册
书　　号：ISBN 978－7－5017－8673－2/F·7651
定价：58.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，由我社发行部门负责调换，电话：68330607

版权所有　盗版必究

举报电话：68359418　68319282

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225　68341878

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

总 序

为了向社会各界反映论坛成员的重要成果，中国经济50人论坛的组织者决定出版一套丛书，为愿意出版自己学术研究成果的成员提供服务。大家推荐我为这套丛书写序，能享有这种殊荣，我感到非常高兴。说明每一位论坛成员的学术背景和每一本书的详细内容，不是我在这里想做的，坦率地说，我也不具备这种资格和能力。我在这里想介绍的是，50人论坛是怎么成立的，有什么特点，这些年主要进行了哪些领域的讨论和研究。希望通过这样的介绍，使读者对这套丛书的背景有一个总体了解。

一

记得是在1998年6月，当时的中国经济正处于通货紧缩状态，我感到，需要在经济学者之间对经济形势进行严肃讨论和深入交流，希望有一个相对固定的讨论平台，在相同的研究层面上交流学术思想。我和樊纲在木樨地一家小快餐店讨论了这个想法，我们之间有强烈的共鸣，决定发起50人论坛的组织工作。论坛的宗旨是，为国家现代化建设和经济发展改革的重大问题献策献力。论坛的定位是，集中国内重大经济政策方面的研究，而不是单纯学术性的讨论，希望邀请国内经济学界各主要领域有代表性的学者参加，进行不定期的交流。我们的想法得到了吴敬琏老师和易纲老师的认同，大家共同倡议，组织一个非正式论坛。把这个论坛称为“50人论坛”是樊纲的主意，认为这个名称比较符合国际惯例，也可以体现论坛的包容性。当然，实际参加人数并不受50人的限制。不久，论坛就成立了。

经过这些年的努力，50人论坛已经成为中国部分经济学家们讨论经济和社会发展重大问题的一个重要场合，它不仅在国内引起广泛关注，而且产生了一定的国际影响。政府主要综合部门在制定经济政策时，经常倾听论坛的意见，或者委托论坛展开讨论。不少领导也以不同方式，认真听

取50人论坛对国内重大经济问题的看法。

二

从50人论坛的学者名单中不难发现，这是一批才华横溢的学者，是一批在社会上享有相当知名度、被新闻媒体追逐的学者，也是一批极有个性和创见的学者。读者可能要问，什么样的力量能使这些人聚集在一起，并且持续发展？中国各种各样的论坛很多，相当多的论坛具有自发性，但经过很短的繁荣期之后，往往就消失了。为什么50人论坛具有持久的生命力？我的体会，支撑的是三个基本因素。一个是超前性研究的学术需要。从这个意义上来说，支撑论坛存在的基本因素是经济学的需求导向原理。每个成员都需要进行学术交流，都需要进行讨论和辩论，这种讨论和辩论又必须是在同一层面的，论坛恰恰可以满足这种学术需要。第二个是讲真话的学术作风。在讨论问题时，必须实事求是和讲真话，论坛坚持不打棍子、不扣帽子和内外有别的要求，力求发扬求真务实的作风。第三个是相互尊重的文化氛围。论坛的成员有的是职业学者，有的是学者型的政府官员，在论坛内部大家一律平等，发言的时间和顺序与本人的职务没有关系。不能参加某次讨论的学者要请假，没有特殊性和特权。这种空气反映了对中国优秀文化的继承。正是这样的组织文化下，大家可以自由讨论问题。记得在2003年5月，当非典疫情仍在全社会心理上造成较大威胁的时候，50人论坛的经济学家们迫不及待地聚在一起，共同探讨这一重大社会事件对中国未来发展的启示。当时，论坛的组织者在颐和园租了一条龙船，在昆明湖上讨论和总结非典带来的宝贵经验。我没有详细考证过，在世界上哪一个国家曾出现过这种情况，但起码近几年在中国没有出现过。这从另外一个角度说明了论坛的凝聚力和生命力。

三

在论坛成立的几年中，中国的经济社会结构发生了巨大变化。围绕中国发展的现实矛盾和前沿问题，论坛展开了多次讨论。根据档案记录，各种类型的内部专题研讨会召开了25次，公开的讨论80多次，每年都要召开一次主题鲜明、规模较大的论坛年会。在众多的讨论中，使大家兴奋的题目实际有六个领域。我很难用较短的篇幅把这些领域的问题全部讲清

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

楚。实际上，即便有充足的篇幅，我也难以讲清楚。在这里，只能简要介绍使论坛成员们兴奋的一些重要问题。

中国宏观经济的周期变化。近几年，中国经济经历了一个从通缩到通胀的经济周期。经济周期的客观性不容置疑，繁荣和衰退相互交替，这是大国经济增长的普遍现象。使论坛成员更为关注的问题是：周期阶段发生变化是哪些主要力量推动的，哪些因素具有明显的放大效应，如何区分政治因素和经济因素对经济周期的不同影响，周期的下一个拐点可能什么时候出现，怎样预测新周期阶段的特征，需要警觉哪些主要风险。

中国经济结构的演化和路径选择。中国经济结构的演化是人均收入提高的函数，这是各个国家经济发展的普遍规律。为什么中国的人口、土地、水和社会制度约束，决定着中国不可能完全走与发达国家相同的路径。在产业结构优化升级上，中国怎样以更开放的方式形成关键领域的自主创新能力。在消除城乡二元结构上，中国怎样避免简单追随刘易斯模式，更重视人力资本积累和形成内生性增长动力。在消除区域增长的差别上，怎样在非均衡增长和均衡增长之间，找到比较好的平衡点。

市场化改革过程中政府与市场的定位。中国渐进化和市场取向的改革，已经进入一个新的阶段，战略制高点是政府与市场角色的准确定位。对政府改革来说，怎样形成基本的动力机制推动这项改革，需要形成什么样的治理框架，怎样加快转变政府职能，如何合理划分中央和地方政府的事权。在充分发挥市场机制的基础性作用方面，怎样打破垄断和分割的利益格局制约，怎样纠正由于信息不对称和竞争不充分所引起的市场机制失灵，怎样创造发挥企业家才能的制度条件。

未来中国经济的国际角色。在不知不觉之间，中国走到了世界经济的前台。巨大的国内市场、超大规模国家的竞争优势和快速的经济增长，引起了全球的瞩目。作为大国开放经济，中国的汇率和利率变化，也引起从未有过的国际关注。未来怎样界定中国经济扮演的国际角色，怎样在全球范围内优化资源配置和解决重要资源的供给问题，国内上层建筑和生产关系的调整怎样适应已经进入全球分工领域的生产力发展要求。

经济与社会的协调。近年来，经济学家的注意力逐步从高速增长转向兼顾收入分配。一部分人先富起来后，怎样壮大中等收入者的规模，怎样解决贫困人口的生活困难，对这些问题的研究已经起步并且不断深入。正在和继续讨论的主要问题是，处于人均 1000 多美元的发展中大国，解决社

会问题的基调和社会管理机制如何界定，用什么样的矛盾缓冲机制克服凸显的社会矛盾，最终使我国经济和社会发展纳入和谐社会的轨道。

已经讨论和正在讨论的这些问题，鲜明地勾画出近年来中国经济和社会结构变化的基本脉络。如果抓住这六个基本线索，理解其相互之间的内在逻辑关系，就可以站在较高的起点上。当然，围绕这些问题的实践和学术研究还在继续，经济学家的视角和观点也有相当局限性，但无论如何，这些线索和讨论将为读者提供一个新的视角。

在这个简短序言结束之前，我还想强调一下深化政府管理体制改革问题。记得在2000年的6月份，国内舆论普遍关注国有企业改革。50人论坛的经济学家们意识到，推动政府改革是下一步中国经济改革的关键环节，是进一步发挥市场机制基础性作用的重要前提。论坛决定，在古城西安讨论新形势下推动政府改革。当时的情景历历在目。记得一位著名经济学家不无感慨地说，西安是中国统一后的第一个古都，当时的中央政府就在这里。2000多年的时间过去了，今天我国政府对推动改革开放发挥了重要的历史作用，但改革的任务仍然任重道远。中国经济社会发展进入新的历史阶段，我们需要抓住改革的关键环节，继续深入开展学术研究和政策讨论，推动我国经济社会向前发展。

50人论坛成员的著作，是他们个人辛勤劳动的结果，也得益于大家的相互交流。我由衷希望，这些著作能真实描述中国经济社会的实际变化，受到广大读者的欢迎。

刘鹤

2005年4月

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第二版自序

中国与世界的“三农”问题[①]

① 中国20世纪的领导人孙中山和毛泽东都曾经指出：中国的问题是农民问题。后来，邓小平也曾经指出，中国如果出问题，就出在农业上。自从90年代以后，随着农村问题尖锐、农民负担加重导致上访告状和社会事件大幅度增加以来（90年代末超过万起），人们逐渐认识到：中国的问题原来并不是纯粹的“农业问题”，而是“农民、农村、农业”这“三农”问题。

Rural Issues & Institutional Evolution

题记：……天行有常，不为尧存，不为桀亡……

引言：为什么出第二版

确实，我在1999年本书第一版截稿时的心态，只不过是想“立此存照”，抱定的是冥顽不灵的传统知识分子的“一本书主义”。

也许因为，当时我的情况很尴尬的。

一方面，我凭着在政策研究单位工作多年的经验教训，早在90年代中期已感觉到自己在农村试验区的工作中过于迂腐地坚持了科学试验必须不断“证伪”的原则，而这在潜规则起作用的一般官场生态环境中就意味着“报忧得忧”。于是，到1998年夏天上级正式通知我必须服从工作岗位调整。由此，正式终止了我已经从事了11年的农村政策试验工作[①]。

另一方面，在90年代末期到中国农业大学的“回炉学习”之中，我也或多或少地知道了自己从农村实践之中提炼出的观点与学术理论界通行的理论相悖。其中最令我有感觉的是1999年我的博士论文终于被允许进行答辩的时候，以我国农经理论界最年长的权威安希伋教授担任主任的中国农业大学经管学院答辩委员会给我的评价有惊无险——“你的论文提出的观点，对于现行农经理论是颠覆性的！不过，由于你在论文中

① 我于1993年发表在《经济日报》的文章《汝果欲支农，功夫在农外——一个农村调查员的手记》，就提出农村问题实际上主要是宏观政策造成的，不能简单化地归结为是农业出了问题；1995年写出《关于农业与农村政策不同意见的分析》；1996年正式发表以“三农”问题为标题的文章。随后的1997年10月，我又主持了一次以“全国农村改革试验区”名义召开的关于乡镇企业改制与股权流动方面的研讨会，在当时产生了重要影响。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

的论述自成逻辑，本委员会仍然允许你通过；并建议申报为优秀论文"①。我至今深深感激老一辈学者们宽广的胸怀，如果以我后来经历的复杂情况看，同辈和晚辈中那些习惯于"意识形态化"地讨论问题却不自知的学者，碍难再现老一辈那种海纳百川的大度与宽容②。

第一版付梓时的我，依然愚钝；但哪怕我再混沌不灵，也分明知道，依据我国农村基层试验总结形成论文、进一步扩展而成的这本书的主要思想，确实是具有挑战性的，是可能被两种对立的意识形态都排斥的，而且也不符合当代社会科学理论背后通行的西方一元论的科学哲学。因此，第一版初稿修改时，我便特意地把一些容易引起争议的叙述放在脚注里。

人贵有自知之明，我确实没有西方经济学和农业经济学的学历。在很多农业经济学家约定俗成的理论领域中我是门外汉；只能不断加强学习。以这种从来没有西方经济学和农业经济学正规学历的门外汉的身份写农村发展研究领域的交叉学科的学术著作，当然心虚得很。直到现在，我仍然觉得自己得到的各种荣誉其实不过浪得虚名，也从来不敢认为自己所提出的这些粗浅的理论探讨是够得上规范研究层次的。

因此，第一版签约之前当出版社的编辑告诉我这样的纯学术著作只能印刷3000册的时候，我内心竟然窃喜——生怕印数太多、谬种误传会引起更多麻烦③。

后来，第一版发行不久，没想到竟然连出版社书库留存的底子都卖光了，便有人要出第二版；我则仍然心有余悸，虚与委蛇地说：物以稀

① 担任我论文指导教授的还有我的老领导、原中央农村政策研究室主任杜润生同志。我的论文答辩委员会成员除农经理论界前辈安希伋先生之外，还有中国农业大学副校长谭向勇教授、研究生院院长赵冬缓教授、经济管理学院院长何秀荣教授、中国人民大学农经系严瑞珍教授、中国社科院农村发展研究所所长张晓山研究员、中共中央政策研究室农村局朱泽研究员等，大多是农经领域的权威学者。至于去农大读书的原因，则是由于很早就意识到80年代末期以后的问题其实越来越明显地属于方针路线之变，我这种不愿意明知故犯的人可能会遇到麻烦，因此需要给自己留"后路"——不能在政府部门做政策研究，那就去从事学术研究——遂于1995年9月起师从中国农业大学经管学院的俞家宝教授攻读在职研究生，1998年完成学分，1999年完成论文。我能够在职"硕博连读"，还要特别感谢为此力排众议的研究生院赵冬缓院长。

② 参见《天涯》杂志2005年初发表的"农村版祭"。那是我离开中国经济体制改革杂志社之后写的。此外，我于2004年暑假之后到中国人民大学原农经系改建的"农业与农村发展学院"担任院长之后，也有机会继续了解各种各样的有意思的动作。

③ 当时的责任编辑是现任中国经济出版社副总编的官永久先生，是他同意我不交任何费用出版此书的第一版；在此表示特别致谢。

为贵嘛，要读的人自然会想方设法找来读的！

再后来，据说有些学生要到北京图书馆去花钱复印，这的确是个令人不安的事情，因为我这时已经到学校以教书为生了。后来“知识产权出版社”也来找我协商，要求作为“绝版书”增加些印数，以便补充各个图书馆的馆藏书之需；我这才犹犹豫豫地答应出第二版。

答应改写出第二版的更为重要的原因是：**我在1987年就已经作为自己从事农村试验区工作指导思想[①]、并于1995年正式以公开发表文章形式提出的“三农”问题，从20世纪末被官方写入正式文件，到新世纪之初不期然竟会被社会广泛接受**。我在2001年开始倡导以民间之微薄却艰苦尝试的“新乡村建设”试验，也从一度被人多所诟病的“乌托邦空想”，演变为各地新农村建设可资借鉴的现实经验。**国家领导人还在2005年明确提出了“创新型国家”和“新农村建设”的国家新战略思想**。总之，让我感到尴尬的、曾经在90年代盛行并且贻害匪浅的照搬、照抄，也许真的将有可能成为明日黄花?!

在中国学术界，过去我曾经或主动或被动地“自我放逐”，心甘情愿地、甚至笑容可掬地自称为“另类学者”（Alternative Scholar）。这在我，是有道理的。因为**我对中国农村制度百年变迁的描述和解释，确实不仅与微观经济学理论不同，也与一般的农业经济学理论不同**——尽管各方面没有对错之分。而另一方面，近些年来我又逐渐被学术界很多人所接受并且形成一定影响，这也许还是有一点道理的。因为90年代末期中国农村问题日益复杂严峻，照搬过来的理论越来越难以解释农村的现实问题，人们才注意讨论我过去在基层调查中提出、并且长期在农村试验中坚持的观点。

其实，**与中国农村改革有关的理论界人士大多知道，我们十多年来在各地试验区身体力行的，本来是按照新古典的基本理论追求市场化，按照新制度学派的理论推进产权清晰化**。这些年为了能够公正地对待不同理论派别，我对学界各派人士一向“以师礼事之”，一概尊为“老师”，对各种观点一视同仁，采取“拿来主义”。在理论界讨论问题的很多场合，我都刻意地强调自己只是个“试验员”，而绝非理论工作者；现在，也坚持认为自己提出的只是对农村基层客观情况的感性认识。

---

① 参见本书第一版序言。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

正因为我实在不敢妄称经济学家，也约略知道中国学术界现在对我的宽容很可能只是暂时的，因此，这些年便在国内外广泛征求意见。有时遇到严厉的批评，哪怕批评者过于激进、不够理性，我也会反复道歉到人家满意。总之，先接受下来；绝不反驳。

当年我带着这本书第一版在很多国内外大学和地方机构作了演讲，几乎每次都引发了热烈的讨论；很多朋友提出质疑和问题，也认为过去很多约定俗成的观点受到了重大挑战。可以说，**是社会大众，包括国内大多数干部和青年学生对我书中观点的普遍接受，给了我再版的信心。**

更加令人欣慰的是，依据这些乡土试验提出的研究项目建议书，近年来连续获批为国家社会科学基金重大项目、重点项目，国家自然科学基金应急项目和教育部重大攻关项目，还得到国家985中国农村发展创新基地（I类）项目的资助。我想，**也许是国家的各种变化，使得我的这些草根研究逐渐登入大雅之堂！**

这也是我答应再版之后竟然修改了2年的原因之所在。

过去读者问我本书的重点时，我会直言不讳地劝告他千万别读第一部分，因为那些理论之中的大部分是对付在研究生院做论文的需要而搬用的。可本书再版之际则不同，我会劝读者重点看第一部分。因为我根据近年来的研究成果，**已经对第一版书的第一部分提出的理论假设和环境条件的描述，乃至于案例分析，都做了重要修改。**

以过去第一版强调过的工业化从农业提取原始积累的历史进程分析为基础，再版时本书第一部分介绍了包括5个要点的假说体系：

……其一，是一个不同于制度决定论的观点，即：中国的经济制度，基本上是在一定的资源禀赋约束下推进国家工业化导致的要素结构变化的结果。其二，则是根据路径依赖理论而提出的创新，即：**不同条件下的工业化原始积累方式和过程，导致不同的制度路径**，并对其后的制度变迁构成“路径依赖”。其三，提出了一个国家的基本制度的有效性的评价原则。其四，指出“三农”问题是国家工业化形成的城乡二元结构的制度成本。其五，认识到制度收益与成本是不对称的。

我还把尚未完成讨论的、不成熟的论点——关于西方经济学中与小农经济相关的两种假说：恰亚诺夫“生存小农”/舒尔茨“理性小农”的对比分析——**纳入本书的第一部分导论。**

由于当年在国内农经学者之中能够结合中国的工业化进程来讨论农村

制度变迁的著作很少见到，本书的理论观点也初步构成了具有逻辑解释力的假说体系，因此，第二版对第一部分所作的分析解释也会有较大修改。

其中，本书第一版表述的作者过去一贯坚持的加快城市化进程是解决“三农”问题的根本出路的观点内涵，也在第二版时有重大调整。特别值得强调的是我在书中的自我批评：

尽管这是我们自80年代中期全国完成大包干改革以来一直强调的；但近年来的调查研究和国际比较，已经使我不得不深刻反省以往的庸俗化、简单化讨论中的很多问题。

此外，**第二版删除了第一版原第十章关于农村经济主体的大部分内容**，选择有价值的分析插入其他章节。这样，原第十一章成为第十章，重点讨论税费分配与地方治理，亦即，**农村中大量发生的社会冲突本质上是百年国家政治建设进程中长期未能解决的包括村治、乡治和县治的“三治问题”**，或者说，是如何低成本地构建适应小农村社制的经济基础的农村上层建筑的问题。这是最近5年研究颇有斩获的新领域。

所谓“十年磨一剑”，从1996年发表以“三农”问题为标题的文章至今整整过去12年了，我但愿集12年研究精华于此书。

……

为了帮助一般读者朋友理解这本书的与众不同，我在第二版序言中特意把当年的获奖论文《三农问题：世纪末的反思》① 改写为第二版序言正文。之所以称之为引述②，是因为，那篇论文本来就是这本书的摘要，论文题目本来也与这本书的副标题完全一致③。读了这篇序言，可以使读者大体了解我写书时的背景和思路。

① 此文在2000年引起中国社会广泛关注的“长江读书奖”评选中获得优秀文章一等奖。

② 这次引述时，改写的内容会用不同字体“楷体”标出。

③ 本书副标题为“‘三农’问题的世纪反思”；而论文发表时这个题目被编辑改为《三农问题：世纪末的反思》

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

引述：《三农问题：世纪末的反思》

（1999 年发表的旧文）①

……本书中的观点主要来自于我在中国农村改革试验区的 11 年实践。我不仅有机会从 20 世纪 80 年代农村改革“试验区”创办时起就参与其中、一直干了 11 年；而且，最近这些年不能再从事原来的试验区工作之后，又不期然得到了两个重要的机会：

一是可以安静地坐下来、总结试验成果；可以认真地读点书，可以“学然后知不足”，可以进一步反思自提出“三农”问题以来、不断在理论见之于实践的过程中得以深化的认识。有方法论常识的人都知道，**“试验”就是通过不断地试错和证伪来科学求解，因此即使大部分试验出了问题或不能成功，本来也应该是符合预期的正常现象，不必动辄得咎**。

二是可以利用参加国际会议，或被聘任为 NGO 项目咨询顾问的机会，去很多发展中国家深入乡村做考察，甚至得到机会去那些拉美或南亚的大型贫民窟和游击队控制的贫困农村地区做实地调研；还可以更多地和那些发展中国家的学者、NGO 的基层工作者交流，学习那里的人们的真知灼见。

有了那些国内外的调研、学习和反思，才有本书阐述的不同于一般的观点。

一、中国的问题是什么

长期在基层的摸爬滚打之中，我有过很多被书本上的理论迷惑、又被大量的实际调研所解惑的经验，于是才逐渐不惑。认为中国近一个世

① 这是我写第一版《中国农村基本经济制度研究——三农问题的世纪反思》这本书的摘要，也是我斗胆发给《读书》这样被我看作“阳春白雪”式的刊物的第一篇稿子；此前，我这种长期埋头草根试验的人根本就不敢投稿；此后，也完全没想到第一次发表就被评了优秀文章奖。文章原载于《读书》1999 年第 12 期，现已经被翻译成英文发表在《Inter - Asia Culture Studies》（2001，3）。

纪以来受西学影响逐渐形成的思想理论体系，一直就有一个源于西方的科学及其背后的科学哲学，如何与中国的实际和中国的传统理论相结合的问题。在当代中国社会科学理论研究中先后居于绝对地位的马克思主义政治经济学和自由主义经济学，客观上也同样有外来理论与中国实际相结合的问题。无论是国家领导人毛泽东、邓小平，还是国内外认真治学的学者，都认为这个问题至今并未解决好。因为中国至今还是一个农村人口占绝对比例的**农民国家**。中国20世纪前50年的3次国内战争，被称为3次以**农民革命**为主体的“土地革命战争”；解放后50年的重大制度改变也发起于农村：新民主主义的社会制度从**满足农民要求**的土改起；社会主义改造从**组织农民**的合作化起；近20年的市场化改革又从**农民自发**的大包干开始……弄得无论什么外来思想、内生理论，都不得不在能否解释农民、农村和农业这“三农问题”上受检验。

有鉴于此，**对于本世纪初以来的中国问题研究，我能够提出研究农村制度问题的前提性基本假设，其实是一个简单到尽人皆知的历史性判断：中国的问题，基本上是“一个人口膨胀而资源短缺的农民国家追求工业化的发展问题”**。

从这个假设出发进行的研究可以抽象为“两个基本矛盾和两个历史阶段”，这100年的经济发展可以概括为“一个农民国家的4次工业化”①；通过研究得出的结果更是十分简单：“任何制度安排，都不过是宏观环境制约下要素结构变化的结果，而不是它的前提。”

以下是我对于假设做出的解释：

1. 中国近代农村革命的基本脉络

孙中山早在发动旧民主主义革命之初，就以历代农民造反提出的要求——“平均地权”为其“民生主义”的重要内容之一，这立即引起了与保皇派关于农村土地占有关系问题的论战。尽管孙中山及其同志在理论上没有退让，但是不久之后他却在自身革命实践中得到教训——农民几乎不为革命所动。他认识到：中国农村社会的不平等其实只有“大贫与小贫之分”。于是，发动不起农民革命的孙中山转向联络“会党”起义，那场革命最终沦为列强操纵下军阀崛起的割据战争。

青年时代的毛泽东在20年代做农村调查写出“湖南农民运动考察报

① 参见温铁军：“百年中国一波四折”，《我们到底要什么》，华夏出版社2004年第1版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

告”充分肯定了被大多数人所诟病的“痞子运动”。在此基础上进一步形成了“中国社会各阶级分析”的理论依据。后来在秋收起义、建立井冈山根据地的历程中，也一度尝试开展“打土豪分田地”来平均地权；其后不久他就因为山区小农剩余太少、不足养军，而把土地革命改变为“斗土豪、筹粮饷”，并因此而受到“左倾路线”把持的中央的严厉处分，险些为此牺牲生命。此后，井冈山和其他根据地也因此虽然“扩红”30万而“苏维埃”革命终于未果。再后来红军历经艰苦长征，几次选择目的地才发现陕北；而仅以3万军力在陕北贫瘠的乡村立足，以“延安山沟里也能出马克思主义”战胜了王明从莫斯科照搬的苏式教条主义并终成正果，究其内在原因（排除抗日战争这个外因），把“分田地”改革为“减租减息”，把“打土豪”改革为以“三三制”来保持农村基层传统的社区精英自治以降低乡村治理成本，应是其中的关键。《毛泽东选集》中的“矛盾论”、“实践论”和“改造我们的学习”，就是草根派的中国共产党同第三国际苏式教条主义斗争的产物。

2. 高度分散的小农经济社会与政府追求现代化之间的对抗性矛盾

几乎就在中国以农民为主体的共产党从教训中逐步纠正从西方的共产国际批发来的左倾错误的同一时期，中国知识界30年代也曾经有过一次较深刻的反思。一批注意研究国情问题的学者提出“亚细亚生产方式”或称“亚细亚形态问题”引起讨论。其意在于引证马克思晚年自省对亚洲古代社会认识不足，因而不能以自己源于摩尔根和达尔文的有关论点，来分析中国不同于西方5个历史发展阶段的特殊性。这本来对于中国的社会科学研究的“本土化”是一线希望的曙光。

因为，东方古国以原始灌溉农业为生存基础，这种生产方式必然要求以“群体（家庭/社区）”为社会基因，其社会发展过程因此的确有别于以原始狩猎、采集和畜牧为生存基础、以“个体”为社会基因的西方。我之所以持此观念，还因为我曾经带着这个问题，在瑰集了人类文化遗产的纽约“大都会”博物馆、伦敦大不列颠博物馆和巴黎的卢浮宫，认真地做过观察对比。人类从原始氏族共有制社会向古代国家的社会进化历程，东西方差别十分明显。人类在原始社会的生产方式的不同，就形成了不同结构的社会：西方在采集、狩猎这种“索取性”的生产方式制约下个体的强壮和能力是索取多少的前提，因此必然突出个体，也就形成以个体为基因的社会。东方尤其是至今还没

有被西方完全殖民化过的中国，则是在原始农业部落沿河引水、开发灌溉农业所要求的共同劳动中，形成了以群体为基因的社会和“自给自足”的生产方式，以及完全不同于西方“索取性”生产的“积贮防灾”的积累方式。

这种经济基础对于上层建筑确有决定作用——中国第一个国家政治形态“夏朝”，产生于“夏禹”联合并带领沿黄诸多农业氏族公社对黄河水害的成功治理，而非阶级压迫和战争掠夺；**黄河流域当然也就不会有类似西方的奴隶制国家。**马克思晚年在对于他自己提出的历史唯物主义结论的自省之中提及的“亚细亚形态”，也就得以成立。

我们在世界史中可以看到，古代灌溉农业社会“积贮防灾”的积累方式形成的财富，对“索取性”的地中海文明具有不可抗拒的吸引力；而且在距离上越近，就越容易被征服：尼罗河流域的古埃及、两河流域的古巴比伦、恒河流域的古印度，领土相继被西方征服、其群体文化也逐渐地被改变；尽管这种被迫改变的历史至今未能完成并且充满灾难。诚如马克思所指，中国之所以幸免于难，不仅由于距离上远，而且西、南两面有戈壁荒漠、高原和世界屋脊喜马拉雅山，东、北两面有太平洋和严寒的西伯利亚冻土带——这是中国在西方进入工业社会之前未被征服的主要原因。

应该注意的是**30 年代那次关于“亚细亚形态”讨论的结果：随着这批强调中国国情的学者被打成“托派”，学术界有关历史唯物主义如何与中国国情相结合的深入讨论也因之中辍**；而曾经在理论界起过重大作用的《奴隶制时代》，由于明确了中国也与西方完全一样，存在包括奴隶制社会在内的 5 段论进化模式而备受赞赏①。**当然，其实际上对于近代历史发挥的作用非常重大——使得在延安山沟里的毛式马克思主义能够被第三国际的教条主义者大致认同。**

同理，有些经济学家后来的执牛耳，当与他们在农村调查中认定“不足 10% 的地主富农占有 80% 的土地”这样的重大判断、从而为大规模土改提供了理论依据有关。对此，本书的第二部分有所分析。

为了搞清楚制度对经济发展的内在影响，我还专门安排了对 100 多

① 当年论证中国与西方在社会进化上完全一致的学者代表是郭沫若，以诗文著称于世的他解放后担任了中国科学院院长。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

年来的农村实地调查结果不分政治观点按时间排序进行研究[1]，初步证明了土地**“两权分离”和“两田制”是长期的内生制度**：一方面，在人口增加使人地关系高度紧张的国情矛盾制约之下，土地占有权没有向少数人集中的条件，因而是逐渐分散的；另一方面土地使用权却在高地租压力下又只能向最有农业生产经营能力的自耕农集中，因此**实际上形成了土地资源与农业劳动力大体上呈正态分布**。这是旧中国得以长期维持稳态结构的内在原因[2]。

既然如此，怎么解释旧中国的民不聊生和阶级斗争呢？

进一步的结构分析发现，**实际上导致中国近现代史上小农经济破产的最主要矛盾，是高利贷和工商业兼业地主与农民的矛盾**。因为工商业资本通过“贱买贵卖”对农民的剥削率，成倍地高于地租率；而高利贷资本的剥削率则更成倍地高于工商业资本。

但是，其中所反映的本质，仍然是我们这个农民人口过多、资源却过分短缺的国家的发展问题。亦即城市化和工业化如何从高度分散而且剩余量太小的小农经济提取积累的问题；而这是百年中国既不分朝代又不分意识形态的难题（参见本书第二部分）。

如是，一个国家基本制度的有效性就有了评价依据：在工业化从农业提取原始积累这个不可能跨越的历史阶段中，**能有效地降低与高度分散而且剩余极少的亿万小农的交易费用、并且完成了资本积累的制度，就是有效的。**

二、两个基本命题

从农村发展本身的要求来看，中国农村经济研究主要有两个基本命题：一是人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下的土地制度变迁；二是城乡二元结构的基本体制矛盾制约下的农业要素结构及剩余分配制度。

1. 基本国情矛盾与土地问题

A. 当代土地制度变迁可归纳为一个轮回

---

① 这部分资料整理工作是由中国农业大学的冯开文教授承担的。我的导师俞家宝教授和夫人詹玉荣教授对此作了悉心指导，香港科技大学社科部的龚启圣教授对项目予以部分经费资助。在此一并致谢。

② 参见温铁军：“土地制度的百年反思”，《战略与管理》1998 年第 3 期，已收入本书第二部分。

部分“公田”——“私田化”——“公田化”——部分“公田”……

以农民（包括地主、富农）按人口平均占有地权为基本内容的土改，是第三次土地革命战争（即解放战争）的结果，**事实上这也是一次在国家权力介入的强大作用下把过去农村中“公田”也平均分配了的彻底的“私田化”**。

此后，互助组维持农民地权不变；以村为基础建立的初级农业合作社，也允许农民享有入社土地的股权——农民认为这是政府又允许“土地吃租”了。而从打破自然村（氏族村社）界限兴办高级社开始，农民则基本丧失了地权。这又是一次彻底的“公田化”。但是**从1957～1962年仅仅过了5年，在那次发生全国性饥荒的灾难的压力下，农业政策又调整成“队为基础”，亦即自然村为基础；同时还允许“三自一包”，亦即通过自留地、拾边地等形式还给农民部分地权**。最后，终于还是以“大包干”的形式，在保证“公田化”时期政府和村社收益的前提下，把土地的大部分产权还给了农民。

现在许多地方进行的产权“两级构造”的社区股份合作制，中心内容仍然是以农民土地承包权作股的方式，在体现社区拥有部分“公田”的土地权益的同时保护农民基本权益；而一些地方发生的政府与农民的重大矛盾冲突，也大多发端于、或包含有滥占或低价强占土地的问题。可以认为，这种农民反抗政府与企业结合占有土地的社会矛盾的性质，仍然属于中国特色的民主主义革命阶段的核心内容——土地革命本身的问题。

B. “农业中国”的国情矛盾制约

结合上下5千年中国农业文明史，我们不难发现小农村社经济传统与中国“人地关系高度紧张”这个基本国情矛盾相辅相成。正是由于这个“农业中国”的国情矛盾制约，历史上大的事变往往是人祸甚于天灾，往往是豪强大族占田导致“不患寡而患不均”，或者政府大兴土木、连年战争，导致徭役赋税过重引发流民四起、社会动乱；这时若遇天灾、外患，必致“改革中兴”或改朝换代。而其后的**第一国策，往往都是“均田免赋”**。

所谓“汉唐盛世”无不与当朝“开疆拓土”扩大了农业的生产力外延有关；其他朝代如晋、隋多战乱姑且作为例外，勉强维持住大一统政

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

权的宋、明两朝的风雨飘摇，总之是与疆域狭窄、农业资源与人口比例失调有关。最为极端的例子是蒙古族入主中原，尽管是“外族入侵”，而且施行允许驻村士兵像贵族那样享有“初夜权”、百姓“十户连坐”等无道暴政，仍能维持元帝国87年统治，当与其疆域空前广大、人地矛盾大为缓解有关。元如此，清亦然。满清入关后维持了少数民族约280年统治，不仅在于其迅速地改“跑马占荒”为全盘承袭中原道统，更为重要的是，清初在疆域广大的资源条件下，一方面“移民实边”，另一方面宣布“新增人丁永不加赋”；正是在全国范围内大幅度地调整了人地关系，才出现了至今仍被政治家津津乐道的“康乾盛世”。

晚清以降，先是列强入侵，五年必犯边，十年必大战；清、民两朝不论革命与否、国体如何，均不得不割地赔款，开门揖盗；同期又是民乱蜂起、军阀混战，造成百年“府库空虚”。**一方面是不知就里地盲目照搬了西方趸来的上层建筑，成本过高，政府治理能力当然大幅度下降。另一方面，随人口增加，中国的人均资源占有率已经成倍下降；贫富分化相对加剧。**

然而，尽管清初开疆拓土增大的农业资源已无弥补作用，但氏族村社内部“两田制”、“两权分离”和“分家析产”，这种稳定并且能够不断繁殖小农的内部化制度下的农村社会，似乎仍可维持。究其根本原因，似乎只能尴尬地认可为19世纪中期的太平天国等农民起义，第二次世界大战前后日本侵略中国和两次国内战争造成数千万人口减少（为总人口的20%～30%）；这些调整性变量都或多或少影响着人地关系。

但，**由于无条件再进行全国性人地关系调整，于是农村出现了明显的区域差别**。其直接表现是南方尽管佃农多，北方尽管自耕农多；但农民生活水平却是南方好于北方。这，也许是后来农民革命在北方形成决定性力量的另类解释。

进入当代中国，**基本国情矛盾的制约作用愈益演变为相对稳定的农村正规制度**。第三次土地革命战争胜利，毛泽东的土改给农民分了地；再后来，邓小平80年代的大包干15年不变又给农民均分了土地；中国的第三代领导集体则“萧规曹随”，1998年向农民宣布了土地家庭承包权30年不变的政治承诺；到了新世纪领导班子更替之后，则在2003年10月以法律形式予以加强。

这三次以农户为单位按人均分为共同特征的产权制度安排，都只能

是以村社为边界、以家庭为单位按照人口分地，本质上都是人地关系高度紧张这种资源环境制约的结果。而且，基本上是每隔一代人，大约20～30年，就得重新分地。那些山区地块零碎不易重新分配、或土地奇缺难以再分、或发达地区工业收益为主的村社，属于例外。

毋庸讳言，就连我们当前常常感觉到但说不清楚的问题——中国农村承受不起两极分化的制度成本，其实也是这个基本国情矛盾制约的结果。

C. “三农”问题与不适应“市场经济”的农地制度的公平原则

由于人地关系高度紧张，土地作为中国农民安身立命的最基本的“生存资料”（并非经济理论所讨论的“生产资料”），只好按人口平均分配，也只能体现公平原则。我们1987年以后曾经在农村基层的制度“试验”中大力推进土地流转，搞了10年，还是只有1%的农户按照现代法律制度要求，签订契约转让土地①。

这说明我们这种内生的制度与“市场经济”不相适应，西方农业经济科学立论的市场前提和微观研究所追求的目标——“效率原则”，在中国农村还没有条件作为第一原则来体现。除非人地关系这个制约条件彻底改变。

正是因为资源禀赋制约，**中国历来并无类似于西方的纯粹“农业”经济问题；我们历来面对的其实主要是农民问题、农村问题和农业问题这“三农”问题。**

如果引入制度经济学的产权理论，我们会看到**体现中国均平理念的农地初始产权的配置往往是政治制度变迁的结果**，要么通过战争，要么通过政府“改良”；由于其“路径依赖”——根源上并非市场交易形成，所以，历来并不存在完整的“私有”产权。这也就是“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”的农民国家的共有制经济和中央集权政治的基础。

2. “城乡对立二元结构”的基本体制矛盾与既定农业要素结构条件下的剩余分配制度

（1）提取过量小农剩余导致社会矛盾激化

① 农民在亲戚、朋友或者邻里之间短期的或者临时性地转让土地，可以说是大量的、普遍的，但大多数不签订契约。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

有位经济史家曾经指出：中国早在一千年前农地产出的商品率就达到15%。到1980~1990年代中国基本实现了工业化，但同期，国家占有的粮食一般年景仅占总产量的15%左右；如果人为因素超过这个比重，则往往导致成本大于收益。直到1990年代中期以后，粮食总产量中商品粮部分才随上亿打工者进入城市改变了供求结构而提高到约为40%。

此外，直到1990年代中期的有关农户统计研究还表明：仍有50%小农其土地产出的商品率为0，还有30%小农的商品率低于30%。可见，**高度分散小农所从事兼业化农业剩余太少的问题，不仅并未随工业化而根本改观，反而随人口增加而恶化。**

由于国情矛盾制约，暴力的革命和非暴力的改良都不过导致“均平”农地。于是，**小农村社经济内部化的财产和收益分配制度便成为中国社会的“稳态结构”的内涵**，便天然排斥西方工业革命及其所带来的资本主义式的社会进步。

中国人被迫加入的百年工业化进程，让农民承受了太多代价。

虽然，起于1980年代中后期的中国农村工业化举世瞩目，但我仍然认为那属于特例。其实质是1984年财政分权之后出现的包括乡镇政府在内的数以万计的“地方政府公司主义”，导致的地方精英的工业化进程；这与本书中分析的民国年间的情况相似。传统农区的大多数农民并未受益，反而受损。

清末以来先后有4次政府主导的工业化，前两次是“洋务运动”和民国政府20世纪20~40年代的工业化，都曾经由于官僚资本提取过量小农剩余导致社会矛盾激化乃至爆发革命。**后两次即本文指出的“两个历史阶段”**：50~70年代的中央政府以社会主义国家和全民所有制为名的国家工业化，相对成功地完成了资本的原始积累；改革开放以来在中央追求高增长目标下、地方政府主导的“地方工业化”，既促进了经济增长、提升了综合国力，又造成严重的资源环境问题。**其中的所谓制度安排，客观上仍然取决于如何解决政府在控制资源、提取农业剩余时与农民之间发生的交易成本问题。**

进一步研究之后，可以把建国以后毛泽东时代的工业化进程大致划分为四个阶段：1949~1956年，新民主主义、亦即“共产党领导下的民族资本主义”阶段；**1952~1957年，苏联大规模投资短期形成国家资本主义阶段，包括对私人资本主义吸纳改造，但随即由于中苏关系恶化而**

中辍；1958～1978 年，集中全民劳动力替代资本投入的自力更生阶段，但与国家资本主义的上层建筑严重地不相适应，使得上层建筑方面的斗争日益复杂尖锐；1972～?，在工业化原始积累完成之后，经济基础方面逐渐对西方开放、推进产业结构调整和产业资本扩张。这四个阶段在时间上有交叉。

（2）国家工业化的“资本原始积累”（参见本书第三部分）

到中华人民共和国建立，西方通过两次世界大战所完成的资源瓜分的确已经没有任何调整余地，且周边地缘政治环境险恶。中国必须实现工业化以“自立于世界民族之林”；**工业化必须完成“资本的原始积累”**；而这种原始积累却根本不可能在商品率过低的小农经济条件下完成，无论政治家宣称进入何种主义，都得设法提高农民的组织化程度来降低与分散小农的交易费用。

1949 年建国以后的头 3 年里，4 亿农民向 5 千万城市人口提供农产品还没问题；1952 年正式开始的“一五”计划时期苏联重工业投资需要大规模基本建设（类似今天各地政府大搞“三通一平”），各级政府动员了大约 2 千万农村青壮年劳动力进城支援工业建设，这样一来，相当于短期内突然增加了 40%～50% 城市的“商品粮高消费人口”，就突然产生了农产品供给不足。更何况，在劳动力过剩的小农经济条件下，农民进行积累的方式是“劳动替代资本投入”，这使城市工业品几乎占领不了农村市场，工农两大部类无法实现交换！

恰当此时，苏联于 1955 年完成第五个五年计划，具备了加入国际市场参与国际分工的能力，于是苏共二十大彻底改变斯大林路线。问题在于，苏联转向对外开放是一种大国主导的政治化的改变！尚未完成原始积累的其他发展中以社会主义为名的国家当然跟不上！于是，**中苏交恶，苏联对于中国重工业导向工业化的投资突然中止；导致中国的国家资本主义工业化在最需要追加后续投资的时候突然遇到“0 资本”危机——中国第二个五年计划不得不于 1957 年宣布暂停**；1958 年高额财政赤字随即发生，全国建立人民公社，试图以中国特色的自力更生、艰苦奋斗，来接续**“0 资本”危机爆发及其后三年萧条阶段**国家工业化的原始积累①。

① 温铁军：“新中国三次对外开放的经验教训分析”，《我们到底要什么》，华夏出版社 2004 年第 1 版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

于是，中国人不得不从1950年代中后期开始，进行了一次史无前例的、高度中央集权下的自我剥夺：在农村，推行统购统销和人民公社这两个互为依存的体制——集中劳动力成规模投入以替代极度稀缺的资本/集中农业剩余以保障城市工业化人口的基本供给。在城市，维持计划调拨和科层体制；通过占有全部工农劳动者的剩余价值的中央财政进行二次分配，投入以重工业为主的扩大再生产。

其间，**中央政府对国家发展战略做了根本调整：**把1949年开始刚实行4年的、包括私人资本主义和国家资本主义在内、多种经济成分并存的"新民主主义"发展战略，改变为实际上主要发展国有工业的"社会主义过渡时期总路线"。

诚然，**发展国有的重工业必然出现"资本增密，排斥劳动"，必然形成限制农村劳动力进城的"城乡对立二元结构"这个基本体制，因此我才说，这本来是国家资本主义工业化派生出来的最大的制度成本。**

我们虽然有成千上万的农民在国家工业化的资本积累阶段丧生，但这个国家的少数大城市终于以最短的时间跨越了这个积累阶段，形成了维护国家独立所必需的工业基础。

这个从50年代初到70年代末的特殊历史阶段即"毛泽东时代"；又由于在那个高度集中体制下，客观上人人奉献、天下为公，故亦应该称为"英雄时代"①。

三、发展制约与决策选择（参见本书第四部分）

1. 基本体制矛盾对农村经济发展的制约

国家工业化的资本积累是个特殊的时代。这个时代给我们留下的，不仅是数以万亿计的、以全民所有为名而以部门垄断为实的国家资本，供后人以各种改革的名义再分配和重新占有；而且留下了一个城乡分割、矛盾对立的二元社会经济体制。显然，人们都急于在各种改革之中去参与分配、占有，而把解决二元体制矛盾的困难留给后人。

关于这方面的论述和争议已如汗牛充栋，不必赘述；谨就这个基本体制矛盾不能解决对农村经济发展形成的制约作分析：

农经权威人士杜润生1988年指出，8亿人给2亿人搞饭吃的局面不

① 温铁军："国家资本再分配与民间资本再积累"，《新华文摘》，1993年12月。

改观，中国的农业没出路！

套用现代西方经济学的概念来解释，那时的城市农产品需求是国家保障的、高度集中的，需求弹性很小；而分散小农经济条件下的农民的农产品供给则不仅首先是自给自足的，而且其商品部分也是高度分散的，供给弹性相对较大（这一点与西方完全不同）。由于城乡两种体制条件下"信息不对称"，供给需求不可能稳定。因此，农产品市场的供求和价格波动就是无序的，导致小农取向于追求保险的"兼业经营"；这又使得**数亿小农从事的农业经营规模更进一步"细碎化"；转而，不规模又更加放大市场波动**……80年代小农经济恢复以来出现的3次农产品供给"相对过剩"并呈周期性表现，即可为例证。

不仅如此，随农村人口增加农地逐渐"福利化"，对农民的生存保障功能日益增强，商品生产功能日益减少。纳而逊50年代提出的"人口陷阱（低水平均衡）"可以一定程度上解释这个矛盾。如果不能把农地超载的农业人口转移出去，则无论是现代科技等新的要素投入，还是政府的价格政策，其效益不仅都融化在小农经济的汪洋大海之中，而且往往适得其反；因为这种投入背后隐含着的是政府补贴。显然任何政府都补不起如此庞大的、处于半失业状态的中国农业人口。

我曾极而言之：**中国无农场，美国无农民**。欧美国家一贯尽力维护本国通过历史上殖民地战争掠夺的资源，尤其重视保护与生态相关的农业资源，并不允许农场主充分利用，而且曾经是以财政补贴休耕限产的。近年来的"WTO"和"乌拉圭回合"农业谈判，显然操纵在西方手里。如果再考虑到我国小农从事的细小农业面临的国际大农的竞争，30～40年代地处人间天堂的苏杭小农，在国际农产品冲击之下的大量破产，当属前车之鉴。

2. 决策选择

过去我们在生产力水平低下的情况下通过农业集体经济方式搞规模经营，但无论是一锄加一镰，还是一个小农加一个小农，个体的简单加合，当然不是生产关系的进步。其实，*我们是先后被美国或苏联这样的殖民化形成农业资源宽松的经验所蛊惑。竖看西方历史，有数的几个维持农业规模经营的大农场国家没有一个不是殖民化掠夺屠杀、跑马圈地的产物；却没有一个是靠所谓市场经济来实现其规模的；这就难怪老欧盟15国或东亚实现了工业化的日本韩国至今仍然是小农场甚至小农户。*

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

现在，虽然我们也一直没有放弃搞规模经营的努力，但农业人口比过去增加了一倍，就全局的劳动力过剩而言，原始积累阶段曾经有效的“劳动替代资本投入”应是农村经济和农业生产最为经济的选择；任何局部地区无论多么发达，搞资本密集型的所谓现代化农业，其微观单位投入产出比无论正负，相对于全局性劳动力过剩而言都不能算是合理的。

我认为决策者可有两个选择：

其一，中国只能以劳动密集就业于国家主导的基础设施建设为第一国策（宁可水平低、速度慢）；**促进以国家投入于有利于城乡统筹的、以“乡村城镇化”基本建设为主要内容的城市化进程，相对低成本地发展多功能性的生态农业和社会广泛参与的环保农村，以此缓解农村人口和劳动力过剩的问题，中国的“三农”才能从根本上避免衰败，小农户才不致破产，国家才能保持稳定。**

其二，若此议难度太大，则只好在政府和市场都失灵的条件下，加强农村社区内部化的而非“市场化”的、财产和收益相对公平的、综合农协的组织和制度建设，同时强调打破加工、仓储、流通和金融等营利的涉农领域的资本垄断，通过扩大农业的外部规模来维持小农村社制的经济基础。

舍此，农民没有出路；农村不得发展；农业也碍难成为维持国家基本安全的战略产业。

当然，这并不妨碍少数大城市带着贫民窟超前现代化；不过，其结果可能会使中国陷入“拉美化”沼泽①。

---

① 参见温铁军：“市场失灵＋政府失灵：双重困境下的‘三农’问题”，《读书》2001年10月。

致读者

如果我们都愿意大致认同20世纪70年代罗马俱乐部提示的规律——人类是从农业社会“进步”到工业社会和信息社会的——那么，随着人类步入生态社会，并且**逐渐形成对广义生态文明的多样性存在之天然合理的自觉认同**，本书所讨论的复杂问题和建立的具有现实意义的理论框架将不再有“那时”的意义……

本着人在理念上能够自觉地区别于“丛林法则”才成其为人的天赋良知，我在痛苦反思自己呕心沥血、不舍涓滴才做出的这一切为人之天性所不耻的逻辑解释之余，又是多么热切地企盼着本书建构的理论体系土崩瓦解的那一天啊！

假如读者朋友看这段简单文字的时候没有感觉，则对作者以“立此存照”之心态所撰此书即应弃如敝屣。

温铁军

叩谢于第二版付梓之际

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

目录

总序
第二版自序　中国与世界的“三农”问题 …………………… 1
引言：为什么出第二版 …………………………………… 3
引述：《三农问题：世纪末的反思》（1999 年发表的旧文） … 8

第一部分　导论：何谓“三农”问题

第一章　农村基本经济制度的理论分析 ………………………… 3
第一节　农村制度变迁研究的理论框架及其分析 ………………… 5
第二节　农村制度变迁的研究背景
——两个基本矛盾分析 ………………………………… 30
第三节　主要问题——资源紧约束下农户经济
的基本特征 ………………………………………………… 39
第二章　农村制度变迁的外部制度环境问题 ………………… 52
第一节　国际贸易对中国小农经济条件下农业
生产的影响 ………………………………………………… 52
第二节　改变“三农”外部条件的城市化及其
经验与教训 ………………………………………………… 62
第三章　农村基本经济制度的试验研究 ……………………… 71
第一节　产权制度与经济主体 ………………………………… 71

第二节　农业规模经营与产业化 …… 75
第三节　新农村建设试验 …… 87

第二部分　旧中国的农村基本经济制度问题

第四章　内生性的制度安排：“两田制”和“两权分离” …… 97
第一节　旧中国的土地占有关系 …… 98
第二节　土地租佃关系与地租率 …… 114
第三节　农村赋税 …… 121

第五章　旧中国农业的商品化与相关制度问题 …… 128
第一节　旧中国农业的商品化和农民收入的货币化 …… 128
第二节　商业和金融资本对农业的剥夺 …… 137

第三部分　从合作社、集体化到小农村社制经济

第六章　农村集体经济制度形成的原因 …… 160
第一节　农业合作化的产生 …… 160
第二节　统购统销和合作化成为长期制度的原因 …… 174

第七章　从合作社到人民公社 …… 186
第一节　集体化高潮的形成 …… 186
第二节　公社化的问题与政策调整 …… 216
第三节　城乡二元结构体制矛盾的形成与相关制度安排 …… 233

第八章　对农村集体化成败得失问题的研究 …… 241
第一节　关于集体经济问题的讨论 …… 242
第二节　农村集体化时期的台账分析 …… 248
第三节　对农村集体化问题的访谈调查 …… 259

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第四部分 “大包干”以后的农村试验与制度创新

第九章 以土地为核心的农村财产制度 …… 284
第一节 土地与财产制度的变迁过程 …… 285
第二节 理论和现实问题的讨论 …… 300
第三节 乡土中国的制度创新试验 …… 310

第十章 农村“三治问题”与基层的税费分配制度改革试验 …… 339
第一节 农村税费制度演变与农民负担问题 …… 342
第二节 1990年代的农村试验区的税费制度改革试验 …… 363
第三节 90年代末期关于深化农业税费制度改革的思路 …… 375

附 录

附录一 参考文献 …… 382
附录二 第二部分附表 …… 384
附录三 第三部分附件 …… 390
附录四 第四部分附件 …… 422
附录五 书评：回归中国，回归农民 …… 431

中国经济50人论坛简介 …… 439
中国经济50人论坛成员名录 …… 441
中国经济50人论坛企业家理事名录 …… 445

中国经济50人论坛
Chinese Economists 50 Forum

第一部分　导论：何谓“三农”问题

——对于农村经济基础方面的制度变迁的常识性归纳[①]

Rural Issues & Institutional Evolution

① 本书的第一部分由作者综合1987年以来从事农村改革试验区研究、1995年以来承担的多个课题的研究报告，以及2004年以来所承担的国家985中国农村发展试验创新基地项目、国家社科基金重点课题、重大项目和国家自然科学基金应急项目等研究成果，结合课题组其他成员的讨论意见和摘引各分报告内容起草。鉴于1980～1990年代“农村改革试验区办公室”、“农业部农村经济研究中心”和2000年以后的“中国经济体制改革杂志社”，2004年以后“中国人民大学农业与农村发展学院”、“中国人民大学乡村建设中心”（含下属NGO和志愿者）先后参与这些课题并做出贡献的人员很多，难以列举清楚，在此一并致谢。

Rural Issues & Institutional Evolution

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

为了不使读者对这第一部分枯燥的理论分析先入为主地感到厌倦，咱们先提出几个通俗些的问题讨论。

● 我们都知道，无论1980年代说的“家庭联产承包责任制”，还是1998年以后改称为“家庭承包制”，其实都是当代人对如何表述“小农经济”的一种话语上的努力；小农经济在中国已经存在了几千年。**如果说中国最为成功的市场化改革是1978年从农村全面恢复小农经济的家庭联产承包责任制起步的，那咱们中国的2亿多小农户就该当仁不让地成为改革开放造就的“市场经济主体”！**

可如此说来，中国人进入市场经济岂不几千年了……???

● 国际上都承认，如果没有中国、主要是中国农村的改革与发展大规模地减少了贫困农民人口的数量，全世界的贫困人口总量本来应该是增加的！因此，世界银行才在2005年上海召开的全球减贫大会上宣布中国对全球的减贫贡献率高达67%。可有谁注意过，**恰恰是8亿农民主动地放弃了没有条件实现的“农业现代化”、大部分恢复了传统“落后”的小农户普遍兼业化经营之后，才实现了以世界7%的耕地和6%的水资源，养活世界22%人口，并且大规模减贫的奇迹的！**

可如此说来，以前的贫困岂不成了现代化之错……???

第一章　农村基本经济制度的理论分析

本书作者在1996年开始承担“中国农村改革试验区”10年总结的科研任务时，就**把中国长期存在的“小农村社制”的农村经济基础，通俗化地归纳为“三农”问题**；并且，那时对中国的农民、农村和农业这“三农”问题的基本脉络所作的描述，因基于“两个基本矛盾”的分析而提出了与一般理论界的认识有所不同的观点，认为：**在第二次世界大战之后出现的以民族独立之后的国家的名义追求工业化和现代化的不可逆的进程中，都不可能再有西方早期工业化国家通过殖民扩张对外占有资源和转移国内矛盾冲突、以改善制度环境的条件。由此，人口与资源关系高度紧张的中国在社会经济二元结构制约下追求发展所面临的问题必然是叠加的**——既有任何意识形态都难以回避的、工业化必需的资本原始积累如何完成的问题，又有在其后的产业资本扩张阶段客观发生的短期、快速工业化/城市化必然加剧资源损耗和环境破坏的同时，体现产业资本扩张阶段历史性制度需求的政府如何保护过剩农民人口生存所依赖的资源、环境，以维持农业安全和农村稳定的可持续发展的问题。①

近年来人们看到，随着人口与资源矛盾关系的紧张程度加剧，城乡二元结构的体制矛盾也更加复杂化——中央政府从已经初步完成国家工业化、追求产业结构升级的角度，强调重点解决可持续发展的“后现代”问题，不仅指出中国进入了“工业化的中期阶段”，而且进一步强调“生态文明”理念；而各类地方政府和城市与产业资本及其扩张趋势相关的各种利益集团和社会群体，则显然试图维护不同的集团利益；特

① 所谓“两个基本矛盾”，是指人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡对立的二元结构的基本体制矛盾；作者一向认为这是导致“三农”问题成其为制度问题的约束条件；因此在1995年提出以“三农问题取代农业问题”的政策建议；在1996年发表第一篇关于“三农”问题的理论文章时，就以这两个基本矛盾作为标题（参阅温铁军：《三农问题与世纪反思》，三联书店出版社2006年第1版）。此后，执政党领导人在2001年12月25日主持召开“三农问题座谈会”听取了作者意见；随后，自2003年起直到2007年的十七大政治报告都在反复强调“三农问题重中之重”。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

别是在国家工业化进程中作为原料市场而利益受损的地方利益群体，则急于进入工业化而要解决“原始积累”问题。于是，中国长期以来就难以协调的“中央与地方关系”问题，越来越表现为多元化的利益矛盾①。

客观发生的工业化历史进程和利益集团多元化制度需求的复杂的现实要求我们，必须在以上归纳的两个完全不同阶段的不同质的矛盾中建立分析问题的理论框架。然而，至少我们这一代中国人不可能奢望从传统的或现代的经济理论中，或者从其他国情类似的发展中国家的实际经验中，找到解决这种交织复合在一起的历史性矛盾的现成答案。

因此，长期坚持**“中国农村改革试验区”自1987年正式创办以来就被明确为指导思想的“制度创新和组织创新”，以及建立于这种试验区的创新经验基础上的感性认识，就是本书形成理论观点的主要依据**②。

---

① 20世纪90年代中期本书第一版写作期间，作者把国家工业化原始积累与农村制度变迁结合起来讨论问题还是超前的，而10年之后本书再版之际，这种论点几乎已经成为共识。本书决定再版之前的2005年夏季，国家主席胡锦涛明确提出“两个阶段和两个反哺”的理论（意指：工业化初期阶段主要是农业支持工业，我国现在已经到了工业化中期阶段，应该实现工业反哺农业、城市支援农村），表明新一届国家领导人对于这个讨论了20年的问题已经有了清晰的判断。此外，作者2002年启动了包含了有机农业与生态建筑，以及城市有机消费合作社等可持续发展实质性内容的新乡村建设运动，并据此多次提出政策建议；值得欣慰的是，执政党不仅于2005年10月的十六届五中全会把“新农村建设”明确为国家战略，而且于2007年10月的第十七次代表大会明确强调了“生态文明”理念。

② 这部分理论讨论的依据是前所未有的，主要来自于作者在1987年以后长期参与、从事中国农村改革试验区的实地调查研究，基于在各地农村经济体制改革具体项目的直接设计、操作和监测评估中产生的感性认识，以及在3次大起大落不断实践过程中的学习。“农村改革试验区办公室”原为中共中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心于1987年组建的内设局级机构（未列入中央机关的编制序列），那还是在改革之初农口政策主管部门拥有所谓“一个单位两个牌子”的特殊时期，作者调人这个临时机构，并先后担任调研处、监测处负责人；1989~1990年由于政治风波发生而两个牌子和机构都被撤销之后，1990年试验区办公室由于必须继续应对5年期的世界银行贷款的需要而得以保留，划归农业部；后又因分管经济工作的领导严厉批评而于1998年合并到农业部农村经济研究中心缩编为一个“试验区工作处”。作者因故在那年不再担任该办公室副主任，调整到农研中心科研处任处长。后于2000年末调任中国体改研究会副秘书长、接手中国经济体制改革杂志社社长兼总编、法人代表。遂以此为依托，于2002年再次启动了民间力量为主的农村试验区建设，借用民国年间晏阳初、梁漱溟、卢作孚、陶行知、黄炎培等先辈们广泛开展的乡村改造运动（Rural Reconstruction）的历史经验，继往开来提出“新乡村建设运动”；一直到2007年4月12日我们在河北省定州市翟城村创办的“晏阳初乡村建设学院”被当地以教育局名义关闭。

第一节 农村制度变迁研究的理论框架及其分析

一、假说、概念、定义

1. 基本假说

鉴于本书的研究角度不同于一般的微观研究，作者所能够提出的假说基本上构成了具有解释力的逻辑相关。

首先，研究所谓农村制度变迁必须了解的前提性假设，其实只是**既没有西方的条件、却又必须跟从西方工业化道路的发展问题**。如果作进一步的解释，也只不过是给出了一个从中国人耳熟能详的命题出发的对国情常识的表述：

——中国自19世纪以来的问题，基本上是“一个资源禀赋极差的、农民人口占绝对比重的、发展中的人口大国，不得不通过内向型自我剥夺完成资本原始积累（capital primary accumulation），以便跟得上西方以工业化为主要内容的现代化的发展问题”。[①]

简言之，**中国的问题主要是如何“跟进”发展，及如何受制于自身条件的客观问题**；而不主要是个别的“赶超战略”带来的制度选择的主观问题[②]。

其次，基于上述前提性假设而提出的五个构成相关的假说如下：

（1）首先提出的是制度派生论，这是一个不同于制度决定论的观点，即：中国的制度，基本上是在一定的资源禀赋约束下推进国家工业化导致的要素结构变化的结果。

（2）继而根据路径依赖（path dependence）理论提出的创新是：不同条件下的工业化原始积累方式和过程，导致不同的制度路径，并对其后的制度变迁构成“路径依赖”。

（3）随之，上述两个观点使得一个国家的基本制度的有效性有了评

① 这也是所谓“中国的问题是发展中的问题”的一种非官方注解。

② 中国以往的意识形态宣传给西方造成的误解，就是所谓“赶超”战略；麻烦的是，这种误解“出口转内销”地成为国内理论界对中国发展问题的解读。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

价原则——在中国工业化只能从国内农业提取原始积累这个不可跨越的历史阶段中所形成的制度，无论被当时的主流意识形态冠以何种名义**——只要能有效地降低与高度分散而且剩余极少的亿万小农的交易费用、并且完成了资本积累的制度，就是有效的。**

（4）但是，如果我们把完成工业化原始积累的制度有效性也当做制度收益，那么，这个**制度收益已经被完成了内向型积累的国家工业化及其主要载体城市所获得；相对而言的代价或称制度成本——包括至今仍然长期存在的"城乡二元结构"的对立分割造成的复杂而痛苦的问题——却往往是由已经为工业化原始积累做出巨大贡献的"三农"（农民、农村和农业）所承担**。亦即："三农"问题本质上是国家工业化与生俱来的制度成本问题，一般会随工业化/城市化加速而愈演愈烈。

（5）甚至，受制于假说（2）讨论的"路径依赖"，后来的发展进程中总是出现收益被强势利益集团占有而代价向弱势群体转嫁的规律现象，并最终反作用于发展本身。

亦即，在这个民族国家追求工业化的历史进程中，中国传统小农村社制度条件下小规模的农业，在土地产出率和产品的商品率不断提高的同时，劳动生产率却不可能同步提高。由此造成农业的相对低效益、农民在农业上的低收入和农产品供给的较大波动，以及伴随市场经济快速推进而大幅度增加的社会冲突；总会不断地反作用于产业资本以国家名义主导的工业化、城市化进程。

建立这个假说的**理论意义还**在于概念修正（redefine the concept）：基于这个假说，可以形成不同于西方和其他东亚国家和地区的**"小农村社制"经济**这个农村经济基础的基本概念。这个概念与近代日本、韩国、中国台湾等东亚国家和地区的农村基层经济主体之不同在于，它们只有土地私有制条件下的"小农经济"，而并无村社内部**"成员共有制"条件下的小农村社制经济**。

本书所指的**"小农村社制"经济，也是对农村、乃至对国家上层建筑和意识形态起决定作用的经济基础，无论从现实出发还是从法律角度，"小农村社制"经济都是中国农村社会经济的基本类型**，也是中国人文

社会科学理论研究在农村立论的微观基础[①]。

以上假说，不仅对于中国近现代经济发展和制度变迁历程，具有内在的逻辑解释能力；而且可以用于分析其他追求工业化的发展中国家的发展问题。

2. 现实意义

建立以上理论假说的**现实意义**在于：

第一，基于以上假说，**近半个世纪以来中国农村经济制度的变迁，可以被概括为国家工业化进程对农村传统组织、制度资源进行的改造和利用。**

人们在这个过程中已经积累了足够的经验和教训，只要认真总结，去伪存真，还是有可能相对低成本地稳定农业和农村经济，以配合主要扮演经济主体角色的“政府”在工业化中后期需要完成的从传统商品经济向现代资本经济演进的、得到特定时期的政府凭借“国家”权力支撑的强势资本集团主导的制度变迁需求。

由此进一步引申的概念修正是：**在中国，主要并且长期扮演经济主体角色的“政府”是有着市场的“进入”和“退出”权利的**，因此，在“政府公司主义”（Government Corperatism）体制运作下的中国的各级政府，不是一般西方新古典主义经济学理论意义的裁判员和守夜人[②]。

第二，基于以上假说，当前中国农村基本经济制度建设所要解决的**主要问题可以被归纳为两个：**

一是在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下的村社内部化的制度安排问题。

也就是说，传统小农经济的基本特征，是在劳动力无限供给使其机会成本趋零的条件下，不可能计算资本报酬和地租率而不得不以劳动替代资本投入，以维持农户家庭为经营单位的农业生产；但在全面转向市

① 由于水田稻作和灌溉系统都必须群体劳动才能进行的约束作用，我国农业自产生之初就以氏族或村社为基本单位，其历史可以上溯至旧石器时代晚期，可谓源远流长。这也是东方古代社会被马克思称为“亚细亚形态”的依据之一。我国农经界前辈长期把农村作为农业经济学立论的研究基础，可参阅的新作有潘强恩、俞家宝等主编的《中国农村学》，中共中央党校出版社 1999 年版；旧著有史维国教授主编的《中国农村经济学》，农业出版社 1983 年版；及王贵宸教授主编的《中国农村经济学》，中国人民大学出版社 1988 年版。

② 对这个观点，后面还有具体分析。本书认为应该借此提示的是：当中国学术界使用西方理论的时候，需要先做概念修订，亦即 Concept Redifination。这本来是个搞研究的基本功。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

场经济的条件下，这种传统特征正在演变为在利益导向下追求货币收入最大化，劳动力机会成本显化且不断上升；这不仅显然与资源紧约束造成的经营规模细小相矛盾；而且势所必然地造成农业的“负外部性”最大化后果——农业的立体交叉污染和食品的严重不安全问题愈演愈烈。所以，就有必要利用农村传统制度资源，通过村社内部化的基本经济制度安排来相对扩大农业内、外部的经营规模，并以此稳定农业和农村经济。

二是必须在一定的宏观制度条件下考虑农村的制度创新。

亦即，在我们这个发展中的农民人口最多的国家推进工业化，必须靠提取小农经济高度分散的、难以成规模获取的农业剩余，才能完成资本原始积累；并且已经由此而形成了城乡对立的二元结构。那么，在这样二元对立的利益结构所决定的、难以短期内根本改变的宏观体制矛盾制约下，只能利用传统村社的组织资源，同时发育和维护新生的以农民为主体的多功能的合作组织，才可能既以较低的组织费用来保证城市部门能够继续以国家名义得到农业剩余，又使劳动生产率低下因而比较利益低下的农业在市场竞争中得到可持续发展的最起码的制度保证①。

综上所述，**如何在国家工业化整体上进入中期阶段之后，维持农业、稳定农民，形成农村可持续发展的基本条件，就成为跨世纪的、被“后邓时代”的领导集体多次强调为重中之重的“三农”问题。**

3. 中国与西方不同的小农村社制经济与“三农”问题

中国农村在1956年起40多年的集体经济制度的经验积累和国家法律框架约束下，已经形成了建之于村社成员共同拥有土地的**村社共有制产权，由于这本身是一种对内不排他而对外排他的产权关系，所以本质上仍然属于私权，但并不是西方经济学理论意义上的完全公有制或私有制。**

其内在的决定因素产生于以村社为产权边界的土地长期以来对农民的生存保障功能。

由于国家半个世纪以来难以完全承担对农民的公共服务和社会保障

---

① 本书在这里提到的“以国家名义继续得到农业剩余”确实勉强。因为，这是特指中国自1949年获得主权独立以来名义上维持的现行社会主义政治体制（Political Regim with Nominal Socialism）。如果国家体制发生内容上的或名义上的本质改变，则本书这部分关于理论假设的所谓现实意义的解释，就会由于失去了“话语体系”内在的所谓“政治正确”而不能成立。

义务，事实上使农民只能把土地作为安身立命的生存基础。**而农村土地客观上又是以血地缘关系维系的村社边界作为产权边界**的。村级集体组织是这个产权边界内部所有现实的、潜在的成员结合而成；因此，**村社为产权边界的集体共有制是村社内部一组成员权的集合**。村集体作为法律上的土地所有者，客观上也承担了对农民的基本保障职能，这种保障又是通过有实际约束力的"非正式合约"——集体对村社内部按照人口变动分配土地的方式来具体地体现的。

有鉴于此，我们在 1995～1996 年完成的"中国农业基本经营制度研究"课题报告中提出，中国的小农村社制经济条件下，农村以土地为主的产权关系是一种特有的、内部化的村与户分享的"产权两级构造"①。

进而，**乡土中国之不同于城市中国，在于大多数传统农区的非正式制度、非规范契约至今仍然是维系农村发展与乡村治理的制度文化基础**。一方面农村社会资源相当丰富，期待着学者去做本土化的研究；另一方面，任何人为地揠苗助长必然造成巨大社会成本。

例如：尽管 1999 年执政党明确了"以人为本"的指导思想和 2003 年开始了增加农村公共开支的新政，农民的基本保障已经越来越多地由各级政府承担；并且也颁布了《农村土地承包法》。但是，还有越来越多的农村干部群众依然要求按照人口变动分地。值得注意的是，农村的干部群众都知道这种诉求不"合法"，但却难以应付其内涵的"合理"，在很多传统农区，此类矛盾甚至成为基层政府头痛的"群体性事件"。②

本书观点并不新鲜。最早提出土地双重功能的是中国改革与农村经济理论界公认的权威杜润生老先生，他在 1988 年就把大包干之前的"自留地"或大包干之后的"口粮田"定义为"农民保命的土地"，而把"大田"或"责任田"定义为"农民挣钱的土地"；并由此主张口粮田相对稳定，责任田可以流转集中的政策思想。后来，国务院发展研究中心农村部谢杨研究员 90 年代末期的提法有所不同，认为随人口增加农村出

---

① 温铁军、朱守银："中国农业基本经营制度试验研究"，《中国农村经济》1996 年第 1 期。本书在第九章有专门论述。

② 本书之所以强调这是长期问题，还在于 2003 年 10 月颁布《农村土地承包法》之后的时间也许太短，虽然有调查表明农村土地流转比例已经高于 10%，但还不足以改变延续几十年的双重功能属性。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

现了“土地福利化”趋势，农业用地的流转集中也愈益困难①。

我们还可以从农地产出的商品化水平来加深对这个“有中国特色的”农村问题的认识：众所周知，随农地承载的农村人口相对增加，中国粮食这个最主要的农产品的商品化率长年维持在30%左右，直到90年代中期以来，才随农民劳动力中的非农就业增加造成需求结构变化而提高到大约40%。另据90年代初期的统计，中国农地产出商品化率大于30%的农户仅占15%，有50%的农户商品化率为0；其他35%的农户介于二者之间。也就是说，在大包干以后的10年内，85%的农户仍然处于自给半自给状态。从农地产出角度看中国农村土地制度，仍然会得出农地对农民主要体现的是保障功能的结论②。

基于以上认识，本书认为**中国农经理论界面对的问题，应该是农民、农村和农业这“三农”问题，而不是单纯的农业问题**。这与在西方作为微观经济科学的“农业经济学”的基本研究对象有根本差异。客观地看，无论50年代从苏联还是90年代从美国，完全照搬过来的苏、美“农业经济学”在中国可能都不适用，也不可能作为农业与农村经济改革发展的指导理论。

无奈之余便极而言之：中国人需要明白的常识是“中国无农场，美国无农民”③。

中国市场化改革近30年了，农村仍然有两亿多农户。而美国农业主要由17万大农场主经营，一般农场平均土地规模有几百公顷。农场所有者称为“farmer”，应翻译为“农场主”，而不应简单化地翻译成“农民”。美国人口统计中的农业人口占比不足3%，但却并不包括在农场打工的“农工”（farm worker）及其家庭人口。

事实上，美国“农场主”和中国的“农民”确是异质性很强的两种不同经济主体。既然政策和理论的对象如此不同，难道能把美国的针对农场主的政策和理论搬来中国用吗？

可以进一步提出讨论的制度现象是，世界上我们看得到的农业服务

---

① 杜润生1989年之前是中共中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心主任。谢扬当时是国务院农村发展研究中心发展研究所的研究员。

② 这组数据分析是当年参与本课题研究的农业部农村经济研究中心资深研究员蒋中一、陈子光、郭建军、张晓辉等研究人员完成的，特此致谢。

③ 中国的大农场占比不足10%，美国的小农占比不足5%。

或支持体系可以大致分为两类：一为以美国式的独立的大农场为服务对象的公司体系；二为以东亚小农经济为对象的“综合农协”体系。

4. 中国农村基本经济制度的定义与内涵

基于以上理论假说及其与现实相关的解释，我们提出了符合中国大部分地区农村经济现状的**基本经济制度的定义**，即：在一定的宏观制度环境的制约之下，以小农村社内部化的财产权益关系为前提的产权制度、积累和分配制度、管理与服务制度，以及对外能够与市场相适应、对内能够整合资源和收益的组织载体。

上述定义的基本内涵是：在中国人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡对立二元结构的基本体制矛盾的双重制约下，农村基层以土地所有权与使用权的“两权分离”为基础形成相对合理的财产关系，在这个前提下建立有利于扩大小农经济内部规模和村社经济外部规模的一整套积累、管理和分配制度，以及相应的结构合理的组织载体。这不仅必然要涉及对旧体制的改革，而且难免要求国家在整体上向市场经济体制转化之中对现有利益结构作重大调整。

二、宏观经济与发展理论分析

尽管，本书形成论点所依据的，主要是农村试验区的经验和近代农村调查研究的史料。但是，更为深入的探讨仍然需要引用和评价既有理论。本书这个部分重点讨论当代发展问题，引述与分析的理论主要来自两个西方体系：一个是马克思主义政治经济学和历史唯物主义；另一个是新制度经济学。当然，也希望能够更多地博采众长。

1. 面对两种主流经济学的尴尬

中国近现代经济史研究的主要内容，本来应该是对马克思主义政治经济学分析过的资本的原始积累过程的归纳。但要确立这个马克思主义的基本观点在中国的普适性却并不顺利。1988 年 5 月当我发表引用马克思主义分析中国改革开放之前的经济周期问题的文章时，恰巧早于 1988 年夏季那次滞胀形态的经济危机爆发 3 个月，当即遭遇到比较严肃的批评。同年的另外一篇关于温州民间资本与地方政府共同完成原始积累的文章，也不得认可。这是因为，国内传统主流理论一向不认为马克思关于资本原始积累的论述可以与新中国建立以后从纯粹的农业国家向工业

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

化演进的历史进程相结合；也不承认这个过程中存在周期性经济危机①。直到十几年之后，1997 年中共十五大文件明确提出“资本经营”的概念以后，反对意见才不那么强烈。

不过，就在这个方面的批评明显地淡化了的时候，另外一种主流的批评又起来了，因为当经济学在本质上属于垄断资本与民间资本的此消彼长的所谓经济体制改革的需求中成为“显学”、而其中的西方经济学又终于在 90 年代逐渐成为中国经济学界的主流学派之后，师从“现代”西方经济学的国内理论家也不愿意承认“剩余价值论”②。

相对于那些从事规范研究的学者而言，我们的确并没有条件参与论争。由于长期从事农村改革试验区的实际工作，职责要求我必须注重从客观立场进行观察、必须理论联系实际，我**只能拿了两种主流意识形态先后制约下的主流经济学派的理论观点，及其映射出的政策规范，直接到农村实际中去验证**③。

因此，**本书尽力避免的，是意识形态化的价值判断**，根据被试验过程证伪或证明的结果所归纳的，仍然只是有待于理论家们去升华的初步的感性认识④。

---

① 国内最早提出社会主义经济制度存在经济危机的文章，是 1978～1979 年在思想解放运动中由王岐山、翁永曦、黄江南、朱嘉明 4 人联名内部发表的《社会主义结构性经济危机》，史称“四签名”。只是该文当时尚未讨论经济危机周期的问题。此后，本书作者在 1988 年 5 月《经济学周报》上发表的《危机论》和《民间资本的原始积累与地方政府行为》，则是国内较早公开讨论我国经济发展过程中周期性经济危机发生和原始积累规律的文章；本人 1991～1992 年进一步阐述中国的资本经济问题的文章《国家资本再分配与民间资本再积累》对前文做了补充和拓展，一度也难以正式发表；直到 1993 年才在一个朋友主编的《发现》杂志秋季号上刊出。不过，以上这两篇文章都被当年的《新华文摘》全文转载。以上文章都收入作者论述宏观问题的文集《我们到底要什么》，华夏出版社 2004 年版。

② 由于拒绝这个本质问题的讨论，当代中国表面上对立的两派主流经济学家们的基本立场其实是接近的。对此，我在 2006 年 4 月的《凤凰周刊》发表的“关于改革的四个问题”中已经提出分析。此文再度修改之后，即被中国经济五十人论坛吴晓灵主编的《50 人 30 年》收入。

③ 作者自 1987 年起从事的农村改革试验区建设，一向强调有理论指导地进行与实践相结合的社会经济试验，尤其重视从西方主导的经济学研究中汲取适合中国国情的理论。

④ 我第一次比较全面地学习西方经济学教科书是在 1989 年政治风波之后的集中学习期间，为此，必须感谢当时的领导对我业余读书的宽容。第二次则是 1995 年到中国农业大学回炉期间跟着老师上课，为此，尤其感谢当时的农大老师对我这个经常请假却总爱提问质疑的不成器学生的宽容。

2. 农村经济改革与制度变迁研究的理论借鉴

从中国农村经济体制改革的决策讨论过程看，80 年代上、中期的有关农村政策讨论，基本上是在西方新古典主义经济学理论的影响下，集中表现在市场放开与否的争论之中。80 年代下半期的农村政策研究，特别是 1986 年起步、1987 年被执政党正式以中共中央国务院 5 号文件形式明确推进的中国**农村改革试验区所强调的组织和制度建设，则很大程度上受西方新制度学派理论的影响**。

作者在 1987 年参与的代表中国政府起草的给世界银行的政策声明（Policy Letter）中，率先提出农村改革是“市场取向”（Market Oriented）的。而当时全国的政策提法还是“有计划的商品经济”。由此可见，农村改革政策研究，事实上既是国内最早提出市场取向的、也是最早借鉴西方经济学的一个领域。①。

1980 年代政策领域的研究人员虽然缺乏对西方经济学不同流派的全面理解，但确实做了很多借鉴这些理论于中国政策研究的工作。人们知道，萨缪尔森对经济学的定义是：经济学是人和社会如何选择和使用可能具有不同用途的稀缺资源以生产各种商品，并在社会中不同的人和集团间，在当前和未来进行分配的问题。传统经济学产生的前提是资源的客观稀缺性。经济学的基本任务就是在此设定条件下研究稀缺资源的最优化配置规律。但是，如果仅仅根据这个古典主义的经济学定义，那么学者眼中的社会经济问题可以被大大简化，各类经济主体只是在市场这个看不见的手的作用下，对各种资源配置、成本和收益进行计算时的选择问题。凯恩斯的《就业、货币和利息通论》1936 年发表以后西方的讨论则认为，关于一个国家获得有效经济增长的研究，要考虑资本积累、劳动力和人口增长、技术进步等因素之间的关系，以及与一定时期国民收入的联系。英国的 R. 哈罗德爵士（1948）和美国的 E. D. 多马教授（1957）建立的哈罗德－多马模型及其后的讨论，对储蓄、投资和与此相关的劳动与资本积累作出了解释。不过，这个模型所应用的主要变量是资本的投入，所研究的主要经济关系是投资所决定的产量变化。其中，劳动的投入、劳动与资本的关系，甚至技术进步对劳动生产率提高的作用，都被简单地当作“既定不变”的条件而忽略了。从西方经济学史的

① 参见杜鹰、温铁军等主编：《认识与实践的对话》，中国农业出版社，1997 年 12 月。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

角度看，该模型改变了古典学派研究经济增长的内容。新版的萨缪尔森《经济学》指出，"哈罗德－多马"模型意味着现代经济增长理论的诞生①。因为，传统的古典经济学致力于研究稀缺的土地问题，强调土地在经济增长中的作用。但是，自19世纪初以来的经济增长史证明，是资本而不是土地居于支配地位。这个判断表明了西方经济学在第二次世纪大战后的变化，进一步确定了西方经济学本身是已经完成了资本化的"西方的"一定时空条件下的经济学。对于这种改变的原因，该书指出，"当劳动与资本在为政治和经济的权利而进行战斗的时候，土地的重要性也就在日益降低"。"在斯密－马尔萨斯模型中，劳动相对于土地而增长；但在更为现代的模型中，却是资本相对于劳动而增长"②。

这种由于"劳动与资本在为政治和经济的权利而进行战斗"因此清晰表达了"资本相对于劳动而增长"的经济学及其理论的演化，**对尚在原始积累阶段、资本稀缺程度趋零的一般发展中国家难以适用**；但对中国完成了国家工业化的资本积累之后必然出现的新一轮财产权益分配为实质的经济改革决策研究有重大影响。

在形成本书的理论框架时作者感到，新古典经济学对资本主义经济的认识具有明显的现实意义，但因此也有不足以支撑本书研究的问题。一方面它**忽略了制度在生产组织和市场交换中的决定作用**，正如舒尔茨批评道：经济学家在陈述经济模型时的一个积习难改的特征是，他们并不提及制度。……不过，一个无法掩盖的事实是，他们在考虑制度时，分析的厨柜里空空荡荡，里面只有几个被视为无用的"制度经济学"的旧盒子。另一方面，它也不完全适用于讨论发展中国家的经济问题。在西方国家资本不仅是充足的，而且是过剩的；熟练工人和经理集团是现实的；甚至技术发展也可以作为常量被忽略。然而这些正是发展中国家、尤其是落后农村所不具备的。

在经过中国农村改革试验区的实践检验后我们逐渐认识到，**传统的西方经济学长期以来把制度问题作为外生变量，不能完全适用于正处在社会经济变迁中的发展中国家面临的问题**。新古典经济学在建立经济模型来解释各种经济问题时，往往把已经明确界定的产权、完备的信息和无摩擦的交易，都当做事先暗含的假定，这样，排除了制度因素影响的

① 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》第12版上卷，1992年版，第1358页。

② 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》第12版上卷，1992年版，第1323页。

企业便被缩减成为生产函数的同义词。**事实上被各种经济模型省略的条件，在中国却大部分属于需要解决的问题。**

3. 中国农村试验区的制度创新提出的理论挑战

新制度经济学问世以来提出的产权制度、交易费用、合约关系等一系列概念，一定意义上提高了西方经济学对现实问题的解释能力。正如道格拉斯·诺斯所说，制度确立合作和竞争关系，这些关系构成一个社会。制度是用以约束个人行为的一整套规则、应遵循的要求和合乎伦理道德的规范。诺斯指出，新制度经济学“提供了一种用以分析经济组织和探讨现存所有权结构与一种经济的生产力之间紧张关系的重要理论工具”①。

制度需求导致制度变迁，也就是一部分经济主体的预期收益发生变化，对原来的制度框架内的要素结构、收益分配等合约关系有了重新安排的要求。在产生制度变迁的条件上，本书第一版初稿写作时特别注意**到科斯关于交易费用的理论，其对中国从新民主主义向社会主义过渡时期的农村集体化，对于农村大包干以后在流通和税费问题，以及对于农村制度创新和组织创新试验进程中发生的复杂矛盾，确实具有一定的解释力**②。

国内是在改革开放之初首先引进了新古典主义经济学，后来制度经济学才逐渐被理论界重视。国内介绍的科斯的产权理论关于内部化是说，一种产权结构是否有效，主要在于它是否能够为人们把“外部性”较大程度地内在化提供“激励”。其前提仍然是假定完全排他的私有的产权最有效。但据曾经在90年代末期与科斯教授对话的中国社科院经济学研究所的盛洪研究员的演讲，科斯本人对别人强调其理论之中的产权问题未必认同。

——**科斯认为：在没有交易需求的情况下，产权清晰与否并不重要。交易与产权，其实是个先有鸡还是先有蛋的历史性难题。**

我们在80年代中期曾经非常认真地学习和借鉴了西方经济学各个学派的理论，认为：大包干之后中国分散的兼业化的小农户不可能与外部规模经济主体之间形成合理的对等谈判条件下的可维护的契约关系、因

① 卢现祥：《西方新制度经济学》，中国发展出版社1996年第1版，第120页。

② 参阅本书第三部分“从合作化、集体化到村社经济”。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

而也就不可能构建立足于契约信用基础之上的市场经济体制，是故，**我们把制度学派与自由契约的理论结合起来，提出以“组织创新和制度创新”作为农村改革试验区的指导思想**，可以说比较早地在理论上借鉴了西方经济学、特别是新制度经济学的某些概念，而且切实在实践中予以应用；在帮助制定各地的改革试验方案和对地方干部动员、培训中，较多地强调了明晰人格化的产权，建立和保护契约，并且逐步使之制度化。

不过，**我们在具体操作中国各地农村改革试验方案的千差万别的实践中，也不断产生了一些不同于经济学基本概念的感性认识**，尤其是中国农村以土地为基础的财产制度。

本书认为：

一方面由于中国是在20世纪前半叶的**三次土地革命战争中催生的当代土地制度，不可避免地出现国家权力侵入农村土地产权形成过程，客观上不仅使土地“产权残缺”也不可避免**；而且还恰恰由于这种先天的残缺，本身就预留了国家权力再次进入的制度条件。

另一方面，**体现“社区成员权”和福利原则的土地均分制和历史上长期就有的土地“两权分离”，是大多数农村地区农民的自主选择**，这使农村最主要财产的产权在农村社区内部也不可能是完全排他的。

相应地，以此为基础的村社组织的制度安排也只能是内部化的。而**本书要讨论的内部化，是指在小农村社经济内部当产权不可能完全排他时，如何将外部的市场关系改变为内部化的合作社（企业）制度，从而有效地降低交易费用**。

当然，这些感性认识是粗浅的，还有待于上升为更系统的理性认识。

4. 发展经济学理论与中国的实践

所谓发展，如果从发展理论上归纳，无外乎是资源向资本转化的过程。

所谓改革，如果从经济基础来看，无外乎是在资源资本化过程之中生成的巨大增殖收益怎样合理分配。

当农村改革越来越遇到城乡二元结构矛盾的障碍而步履维艰时，我们认为发展经济学在分析城乡关系问题时提出的观点对中国农村现实问题可能更有讨论意义。**发展经济学一般认为，分散、弱小的农村资本必然被集中、庞大的城市垄断资本所剥夺**。这个观点不仅在其他发展中国家有普适性，事实上也被中国近代农村社会经济变迁所证明。

半个多世纪的事实无可争辩地告诉人们，我们只有适应规律的选择，而没有改变规律的能力。纳尔逊在50年代就指出，发展中国家和地区在追求现代化过程中，往往会落入“低水平均衡”（即所谓人口陷阱）。尽管所代表的仍然是斯密－马尔萨斯以来的古典经济学观点，但是其中对于发展中国家经济不发达的原因，大致可归纳为人口与资源的比例关系在人口持续增长的压力下长期以来处于高度紧张状态；而且由于国际垄断财团对发展中国家有限资源的控制，使得**发展中国家和地区在资源资本化进程中所产生的资本增殖收益，也基本上表现为资本净流出**。

新中国对旧中国的替代和政治家的代际更替，并没有改变发展经济学的一般规律——尽管前人和今人都努力做了尝试，或者当代领导人出于善治（Good Governance）需要而愿意继续尝试——**无论在旧的所谓计划经济体制下，还是面对新的市场竞争体制，分散小农从事的农业经济都处于不利地位**。

进入90年代以来，国内的前沿经济学者们已经开始更深刻地分析经济增长与制度和体制的关系。其中，当代美国经济史家格申克龙关于“落后的优势”的分析引起国内的注意。他除了一般地提到落后国家在采用先进技术上，可以避免工业化国家的技术开发成本之外，还指出了**不发达国家的经济增长与国家干预和“社会主义体制”之间存在相关性**。他从工业化的制度作用分析指出，像英国这样的早期工业化国家，最初起作用的制度主要是工厂；而在欧洲工业化的后进国家如法国，最初是银行发挥了主要作用，第二阶段工厂制度才成为主角。**对于那些外生性现代化国家，如俄国、日本、土耳其，工业化只能是政府推动，排除制度障碍，并且直接组织经济活动**。[①]

这也就是说，**对于不同程度的发展中国家，工业化初期起作用的制度因素是不同的**。这与本书作者多年坚持的“不同原始积累方式导致不同制度类型”的观点基本一致。

中国自1952年从苏联复制翻版了斯大林模式的国家资本主义工业化以后，在制度选择上也就客观存在在“路径依赖”的必然性。无论如何，中国式的“社会主义过渡时期总路线”发生于中国完成了争取主权独立

① 格申克龙（Alexander Gerschenkron）：《从历史观点看经济落后》，哈佛大学出版社1962年版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

的百年战争、从农业国向工业国进步的最初阶段，无论意识形态如何宣传，无论政府认同何种主义，其本质上仍然是一种推动工业化进程的政府公司主义的、直接干预的制度，相对于新中国实现国家工业化的资本原始积累过程而言，这种制度发挥了有效的作用。

行文至此，需要对读者可能的遗憾和不满多少予以补偿：当本书明确提出制度有效的时候，作者主观意识到的理论上的不足、或尚未被本书**进一步深入讨论的，不是这种有效制度及其后的路径依赖都必然带来成本，而是由谁（哪些群体）承担了制度成本**，以及如何对其进行补偿的问题。对本书的这种不足没有予以弥补的原因仍然在于作者主观意识——**只要继续分析下去，就必然回到了马克思主义政治经济学的基本论述**。而那方面的理论体系不仅已经是完整的，而且也是过去、现在、将来都经得住实践检验的。[①]

5. 国家资本主义经济及其对制度变迁的影响

至今被国内理论界忽略、而本书认为尤其应该正视的问题，是**中国自 1950～1957 年一直予以强调的：以合作化和统购统销来配合发展“国家资本主义”经济的理论和政策**。

当代以西方经济学为研究规范的经济学者很难有机会涉猎本书的资料，其实中国在 **1950 年相当于宪法的《共同纲领》明确提出的五种经济成分中，就包括国家资本主义**。在 50 年代初期的市场经济条件下，当时的国有国营经济还很弱小，只能以国家资本主义经济的形式、通过国家垄断形成与行政权利互相依存的力量，一方面确实足以对私人资本予以节制，配合国营经济发展；另一方面，也**因为其以国家垄断资本进行原始积累的性质，而必然制度化地产生对农民、农村和农业的剥夺**。这也是国家建立城乡二元结构体制、并且无论领导集体如何更替都长期维持的内在原因。

毛泽东在中国工业化开始以后的 1953 年，对国家工业集中的东北地区国家资本主义的发展给予充分肯定。后来在 1956～1957 年进行的社会主义改造，也明确指出要通过对私营工商业进行公私合营、纳入国家资本主义的方式来加快发展国家经济。此外，有关回忆录介绍毛泽东 40 年

---

① 虽然作者在假说（5）中已经提出讨论，但本书却没有篇幅予以阐述。作者即将在关于发展逻辑的新书中作出分析。

代末期到50年代初期的思想和讲话也证明，他对于国家资本主义经济在工业化进程中的作用是清楚的。但是，**在高速度地完成社会主义改造、全民所有制占主要地位以后，有关国家资本主义经济这个具有解释力的重要概念就消失了**。

然而，恰恰因为现在的人们已经对当年"社会主义改造"做了重新评价，主流意识形态还特别指出了过早、过快地进行所谓的"社会主义改造"的错误。其中，恰恰因为这种完全呼应了西方意识形态化的讨论中国问题的评价已经使得人们约定俗成地把当年形成国家资本主义工业化的制度成本误认为是社会主义的错误；所以，我们才更有必要重新认识当年乃至后来实际上推进的国家资本主义经济对于制度变迁的内在影响。尤其在**我们强调的市场这个制度前提的决定作用下，当前面临的"政府公司主义"**[①] **的基本问题**，都与那时得到发展的国家资本主义经济类似[②]。

6. 路径依赖与制度成本

值得中国人特殊重视的是：这种50年代初短期就照搬过来、并被苏联人手把手地教育出来的斯大林主义模式的城市经济基础，决定了**刚刚进入城市的中国执政党只能匆匆照搬苏式上层建筑，否则不可能维持对苏式工业化的制度化"管理"**——这也是为了维护国家主权相对独立的中国人必须为工业化支付的第一笔昂贵"学费"——随之，**苏式上层建筑内涵的官僚主义本质和教条主义规则，以及除了矛盾累积到引发"路线斗争"之外竟然没有自我纠错机制等国家资本主义的体制弊病不仅长期存在，而且紧接着就在"苏联老大哥"陡然中断投资之后中国不得不改变经济基础的时候，直接起到了"反作用"**；并且，恰恰由于得以凭借当期权力来转嫁制度成本的这种反作用最终有效，而对此后政府主导的制度变迁起了"路径依赖"的制约作用。

缪尔达尔认为，经济制度是社会过程的一部分，从一个动态的社会

---

① 这是现任美国斯坦福大学的戴慕珍 Jean Oi 教授在考察了苏南模式的乡镇企业之后提出的概念，不过，她当时提出的是"地方政府公司主义"；我则进一步认为，改革之前的国家资本主义工业化进程，也是中央政府主导的"政府公司主义"。参见 Jean C Oi（戴慕珍），1992，"Fiscal Reform and the Economic Foundationsof Local State Corporatism in China"，World Politics，45（Oct.）。

② 参见中国农业大学王立诚教授主持的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第29页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

来看，社会经济各有关因素之间存在着累计循环因果关系。某一社会因素的变化，将会引起有关另一社会因素的变化，而这第二级的变化反过来又会加强最初一级的那个变化，发展方向既可以向上也可以向下，**关键在最初一级的那个变化是促进向上还是向下发展**[①]。如果我们接受了这个所谓的“关键”，那么更加具有宿命的悲剧意义的是：具有漫长儒家文化影响的中国社会加载于这种超大型大陆国家的天赋条件，帮助中国人增强了对于巨大的制度成本的承担能力，这种路径依赖被社会包容延续了半个世纪之久，遂习惯成自然地在国家建设（state building）的某些方面堂而皇之地发挥、并将继续发挥决定作用[②]。

也正因为如此，**至今还维持社区成员共有制的农村经济的制度创新和组织创新，对中国提出的初级阶段的“社会主义市场经济”新体制，才更具有宏观高度和历史意义**[③]。

改革开放以后、特别是90年代全面进入市场经济以来的问题，在于国家初步完成了工业化第一阶段以后仍然带有“路径依赖”特征的制度选择。中国作为发展中的农业人口大国，在**政府直接干预下加快了国家工业化的资本积累速度，也留下了城市化严重不足和农村普遍相对贫困的制度成本——城乡二元结构由此成为中国的基本体制矛盾。**

并且，国家完成工业化之后，**农业外部已经形成了产业门类齐全的社会化大生产，以及代表各产业集团的利益主体**。这些利益主体过去习惯于在传统体制条件下，直接以国家的名义垄断占有超额利润；现在则**既直接以政府部门的名义，又间接以不利于小农经济生存的市场竞争的规则影响着国家的涉农制度安排。**

诚然，中央政府的宏观决策已经没有可能让所有的利益主体都感到公平，只有对各个部门集团之间的利益要求予以平衡、对已经发生的矛盾和利益冲突予以协调。于是，**那些过去和现在都承担了制度成本的弱势群体甚至连寄希望于“两害相权取其轻”也已经不可能**。这必然与大多数人们对制度安排的预期不一致。

---

① 参见丁冰：《现代西方经济学说》，中国经济出版社1995年版。

② 这也可以作为中国不断发生方针、路线斗争，甚至往往转化为阶级斗争的注解。例如文革中毛泽东有个令后人费解的提法“管理也是社教”，据此，也可认为源于对苏式官僚主义上层建筑的批判。

③ 只是由于中国农村人口仍然占绝对比重、而社区成员共有制的土地制度仍然是中国农村的基本经济制度，“中国特色的社会主义制度”才可以认为有经验依据。

这，也许是大众与精英在对后期改革评价上的不一致的一种另类解释。

在这种情况下，我们对于保护农民权益，促进农业、农村发展的研究，不仅已经不可能再有70年代末期推行大包干时产生的那种“一镢头刨个大金娃娃”、让整个国民经济整体得益的制度收益的可能，而且面临日益激烈的与部门垄断权利主体的利益斗争。

在这种变化了的环境之下，**再如过去那样单纯强调市场经济的制度取向尽管其经济学理论逻辑不错，却未必对解决当前的愈演愈烈的“三农”问题有利**。

本来，建于产业集团利益之上的国家战略应有针对性地指向制约小农经济向市场体制下的规模经济发展的最根本国情矛盾——“人地关系高度紧张”。但是，既然全球化压力下的发展中国家都在发展主义的话语环境之中不可能脱出，那么，就**只有政府以宏观政策促进发展劳动密集型产业、促进以国家投入于乡村城镇化带动的基本建设为主要内容的城市化进程、相对低成本地缓解农村人口和劳动力过剩的问题**，中国农业才能从根本上避免衰败，小农户才能不致破产，国家才能保持稳定。而本书强调的当前有关农村社区自我保护、自主发展的种种内部化的制度安排，才可能成为特殊的、阶段性的制度选择。

三、与小农经济有关的经济学理论

在后来的学习与研究中作者认识到，**无论马克思政治经济学还是西方经济学都是西方理论，如果不引入时空条件，则无论学术界两派如何对立，这两种理论本身并无所谓对错。只不过，由于其中大部分研究针对的主体不是东亚小农，所以才未必完全都能够适用于对中国的“三农”问题的理论解释**。而且，我们不该简单化地批评被斯大林主义改造成为教条的以马克思五阶段论为核心的历史唯物主义，而是应该深入理解对资本主义现代化的历史意义给出定评的马克思的观点，因为他本人对小农经济不可能适应资本主义与生俱来的社会化大生产的问题也持负面的判断——“**小块土地所有制按其性质来说就排斥社会生产力的发展、劳动的社会形式、资本的社会积累、大规模的畜牧和科学的不断扩大的应用**。”马克思指出的小农经济局限性不仅是客观存在的，而且，与当代西方经济学理论认同的一般规律没有本质差别；“这种土地所有权灭亡的

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

原因表明了它的限度。这些原因就是：它的正常的补充物即农村家庭工业，由于大工业的发展而被破坏；处在这种耕作下的土地已经逐渐贫瘠和枯竭；公有地已经为大土地所有者霸占；种植园经济或资本主义经营的大农业加入了竞争。”①

如果说从政治经济学角度对小农经济的分析，由于涉及现代化“宏大叙事”（Grant Narrative）的话语环境而难免受到这个时代所给定的价值观的决定性影响。那么，把农业经济学作为微观理论的人应该知道，专门以小农经济为研究对象、并且持相对正面判断的经济学理论主要有以下两种。

1. 恰亚诺夫关于小农经济的“自给小农”理论假说

苏联“自给小农学派”② 代表学者恰亚诺夫（chayanovan）的假说——小农家庭农场与资本主义企业存在很大的不同：它依靠自身劳动力而不是雇佣劳动力，它的产品主要满足家庭自身的消费而不是在市场上追求最大利润。由于不存在雇佣劳动，所以很难对经营性收入的利润和劳动性的工资进行有效区分③。

恰亚诺夫认为农民家庭是农民农场经济活动的基础，家庭经济活动量与家庭规模和结构有着密切关系，而家庭经济以劳动的供给与消费的满足为决定因素，当劳动投入增加到主观感受的“劳动辛苦程度”与所增产品的消费满足感达到均衡时，农户的经济活动量便得以规定。**农户的经济活动主要是为了家计生存，不存在追求最大利润的问题**。为了满足家庭最基本消费需求，小农可以不计代价地劳动投入④。

80年代以来国内的学者对农户经济行为的研美国学者黄宗智、中国学者费孝通等关于中国华北和江南小农经济由于受到传统村社内部血缘、地缘关系的约束，**不能够解雇过剩的家庭劳动力，而导致小农家庭经济过密化、内卷化和传统村社内部商品货币关系不发达的描述**，则可以认为是对恰亚诺夫理论假说的补充或完善。这些判断在东亚小农经济社会的演变中，有一定的解释能力。

---

① 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第908页。

② A. 恰亚诺夫：《农民经济组织》，中央编译出版社，1996年1月。

③ 转引自：黄宗智（美）：‘长江三角洲小农家庭与乡村发展·导论’，《长江三角洲小农家庭与乡村发展》（中译本），中华书局1992年版。

④ A. 恰亚诺夫：《农民经济组织》，中央编译出版社，1996年1月。

80 年代以来国内的学者对农户经济行为的研究已经较多建立在分析调查数据，用统计方法得出结论的基础上[①]，一般都是对农户的经济行为特点，如投资、消费、储蓄、择业等，采用问卷调查和观察方法，然后进行统计分析。例如高小蒙、向宁[②]在研究半自给经济的农产品供给形式中，提出了"关于半自给农户生产行为的假说"，**即半自给经济的农户具有以其产品直接满足家庭需要和获取最大收入的双重性生产动机**。具体表现为：（1）不论经济上合算与否，农民都要种植家庭所需的口粮；（2）种植口粮后所余的资源，根据收益最大化的原则配置。在此基础上，他们提出了"余量调节经济"的概念。

需要强调的是，这些基于农户调查的实证研究对于中国政府的农村政策科学化具有一定的积极的影响，农村政策的主要负责人杜润生 1988 年曾经对山东平度立足于农户经济制度基础的"两田制"改革试验提出建议：给农民留下的半亩口粮田是维持生存的，其余的土地可以流转集中用于追求收益。

本书作者根据最近 20 年对苏南乡镇企业调研进一步提出，黄宗智先生指出的农村集体化不能解雇本村劳动力的限制条件不仅改革之前存在，而且改革以后相当长时期内也存在——在农村社区内部土地、劳动力和其他资源转化为乡镇企业创办资本的原始积累过程中形成的成员共有制度，以及**社区化的企业不能解雇本村劳动力、企业即使成为大型产业资本集团也仍然保留内部化分配制度**等方面，都起了决定作用[③]。

这意味着恰亚诺夫假说即使在农村工业化阶段，仍然可以被部分验证。

甚至可以据此假设：**只有在中国这种"小农村社制"经济基础条件下，才得以通过把外部性问题转变为家庭或社区内部的非交易关系，而长期维持传统农业；或在农村工业化这种剥夺半径太近的原始积累过程之中实现社区稳定。**

这就部分地解释了当代中国既高速增长、又相对稳定的制度经验。

---

① 马鸿运：《中国农户经济行为研究》，上海人民出版社，1993 年版。

② 高小蒙、向宁：《中国农业价格政策分析》，浙江人民出版社，1992 年 9 月。

③ 参阅温铁军主持、郑风田担任课题组长的"江苏张家港市永联村调研报告"，温铁军主持、朱信凯担任课题组长的"解读苏南"（工作报告现存中国人民大学农业与农村发展学院资料室）。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

2. 舒尔茨关于小农经济的"理性小农"理论假说

美国学者舒尔茨关于"理性小农"的假说——他认为小农是追求利润最大化的"经济人"，并认为小农是传统技术状态下有进取精神并已最大限度地利用了有利可图的生产机会和资源的人，是相当有效率的。农民对于市场价格的变动可以做出迅速的反应，现有的生产要素已经得到了有效的配置，即便是外来的专家也找不到生产要素配置低下的情况。在传统农业使用的各种生产要素中，投资的收益率很少有明显的不平衡[①]。**一个竞争的市场运行于小农经济中，与资本主义经济并无不同。**要素市场运行得相当成功，以至于在传统农业中，生产要素配置低下的情况是很少见的[②]。后来，波普金又进一步阐明了舒尔茨关于"理性小农"的分析，认为**小农是一个在权衡了长短期利益及风险因素之后，为追求最大生产利益而作出合理抉择的人**[③]。

自 1970 年代以来发展起来的农户模型分析大部分是"理性小农"这一判断的发展。传统的农户模型是用以分析农户的生产、消费和劳动力供给决策的行为模型。其主要代表人物是贝克（Gary S. Beckder）[④]。他最早提出家庭生产模型，将家庭中的生产、消费和劳动力供给等决策有机地联系在一起。

这个在中国已经全面传播的逻辑上能够自洽的理论，发挥了更偏向于意识形态的关键作用——为西方的经济学建立了"普适性"价值。由于强调了小农与资本主义企业主同样是理性经济人，具有同样的"理性"——**根据市场的刺激和机会来追求最大利润，积极地利用各种资源；**农户家庭经济得以在家庭范围内为市场化生产要求而实现资源要素的合理配置——而使得占世界人口大多数的发展中国家农村以小农户为主的

---

① 对此，美国加州大学黄宗智教授在受聘为中国人民大学农业与农村发展学院的长江学者之后于 2007 年举办的一次学术讲座中有针对性地指出：舒尔茨提出关于理性小农的经济学假说的时候，所使用的关于印度某个地区的证据是错用；该理论至今没有被任何发展中国家的经验所证明过，所以仍然只是一种假说。

② 西奥多·W. 舒尔茨：《改造传统农业》，商务印书馆 2003 年版，第 29 页。

③ 波普金：《理性小农》，1979 年。

④ Gary S. Becker："A Theory of the Allocation of time"，Economic Journal，Vol. 75，no. 299（September 1965），PP493 ~ 517。对家庭生产模型基本的经济含义和应用价值，在 Howard N. Barnam 和 Lyn Squire 合著的《农户模型——理论和实证》（Howard N. Barnnm and lyn Squire："A Model of an Agricultural Household：Theory and Evidence". Published for the World Bank. The Johns HopKins University press.）一书中有详尽的描述。

经济，至少得以在经济学理论意义上成为了全球资本主义经济的一个组成部分。

于是，**在当代中国符合产业资本扩张需要的加快市场经济进程的改革造成的理论需求瞬间增大的特殊时期，舒尔茨假说虽然尚缺必要的经验证明，但已经势所必然地、内在地具有了主流话语内涵的“政治正确”**。

四、中国语境下两个假说的制约条件[①]

中国农民占全世界农民人口总数的1/3，是当今这个世界上最大的小农经济国家。中国“三农”发展的经验过程，是对于上述两个假说的最大检验。

1. 中国农业劳动生产率的长期分析

中国农业史上由于耕地的扩大和生产技术的改进引起的粮食产量的增长速度低于人口的增长速度，导致了自唐以来劳动生产率的显著下降。与人地高度紧张这一基本国情矛盾相伴随的，是中国传统农业社会中的小农经济结构。小农经济加上中国传统上子嗣间平分财产的制度，使得农村人口在高速增长的同时，也使农地规模越来越小，土地不断细化。于是，人多地少和土地平均占有的小农结构的双重作用下大量不计报酬的小农家庭劳动投入，在维持了中国农业生产中**土地生产率不断提高的同时，也使劳动生产率难以提高**。

我国解放后曾经试图以集体化来提高劳动生产率，但是**土地集中并未改变中国小农经济的基本特征**。解放以来虽然农业基本建设有了长足的进步，农业产量随总人口大幅度增加而不断增长，但**历史上延续下来的土地生产率高、劳动生产率低的总格局并未改变**。

国际对比表明，**我国农业劳动生产率处于世界最差国家之列**。1970~1991年，我国的劳动生产率分别只相当于世界平均水平的29%和39%。

---

① 这部分理论引述和分析，是2006年10月参与农业部有关“现代农业”这个2007年中央一号文件主题的讨论时做出的。我的硕士研究生王张庆和博士研究生董筱丹协助做了观点的索引，并参加了我组织的内部讨论。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表 1－1　　　　各国的农业生产率（1970～1991 年）①

A 组	中国	印度	孟加拉	韩国	日本	世界平均
土地生产率	694－1422	302－500	611－892	1120－2011	1606－1711	347－515
劳动生产率	253－422	370－493	379－382	545－1391	1390－4547	880－1080

B 组	美国	加拿大	阿根廷	澳大利亚	新西兰
土地生产率	265－410	131－247	246－399	87－128	427－971
劳动生产率	27745－5156	117119－42830	9959－16704	28690－43032	36554－41312

即使改革也不能解决这个制约。虽然人们普遍承认农村改革确实提高了农产品的产量，但因农村中不断增加的过量人口，基本抵消了土地生产率的提高所带来的农业劳动生产率的增长，结果家庭承包制改革以后这一阶段农业劳动生产率并没有显著的增长。虽然这段时间经济资源在产出部门间进行了重新分配。

另外，林毅夫在 1980 年代后期把农村制度变迁带来的劳动积极性提高对农业的贡献度予以很高评价②。但他在对《中国改革后决定农业投资与农民住房建设的因素》研究中，利用吉林省、江苏省和江西省四县 800 户农户的调查资料，就抑制农户农业投资的潜在因素如耕作规模、信贷、土地使用权的稳定性、农户特征等作了计量经济的实证分析之后也认为，在某些地区，**过小的农场规模可能会成为妨碍投资和生产率的一个因素**③。

① 资料来源：厉为民，“人多地少国家发展高效农业的原则”，《中国农村经济》1996 年第 5 期，第 14 页。原文注：每组数字分别表示的是 1971 年和 1991 年的生产率，土地生产率以每公顷的作物产值计，劳动生产率以每个劳力的农业产值计。所有的产值都是以联合国粮农组织的“国际美元”（1971～1981）计算的。

② 林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，上海三联书店，1994 年 11 月。

③ 作者曾经在林毅夫的书出版之后当面向他讨教：如果在中国的农业劳动力长期过剩条件下，劳动力收益过低难以支付资本和技术要素的市场价格，加上在耕地均分制条件下的土地要素难以流动；那么“看不见的手”也就难以发挥要素的优化配置作用。请问，市场经济在中国最广大的农村地区怎样才能实现？他很谦逊地说：这个问题我也无法回答，请你到北大来讲一次吧……

2. 两个小农经济理论假说在当代中国农村制度演进过程中都遭到挑战①

农村的变化主要源于外部条件改变：一方面是城市相对更为激进的市场化改革，另一方面是纳入经济全球化以来农村的劳动力大量流向非农产业。在外出流动打工成为农民现金收入增长的重要来源的同时，**农业和非农产业的平均劳动力市场价格差别已经不断增大到5倍以上，农业主产品生产的劳动力价格与非农产业平均劳动力价格差别甚至10倍以上**②。

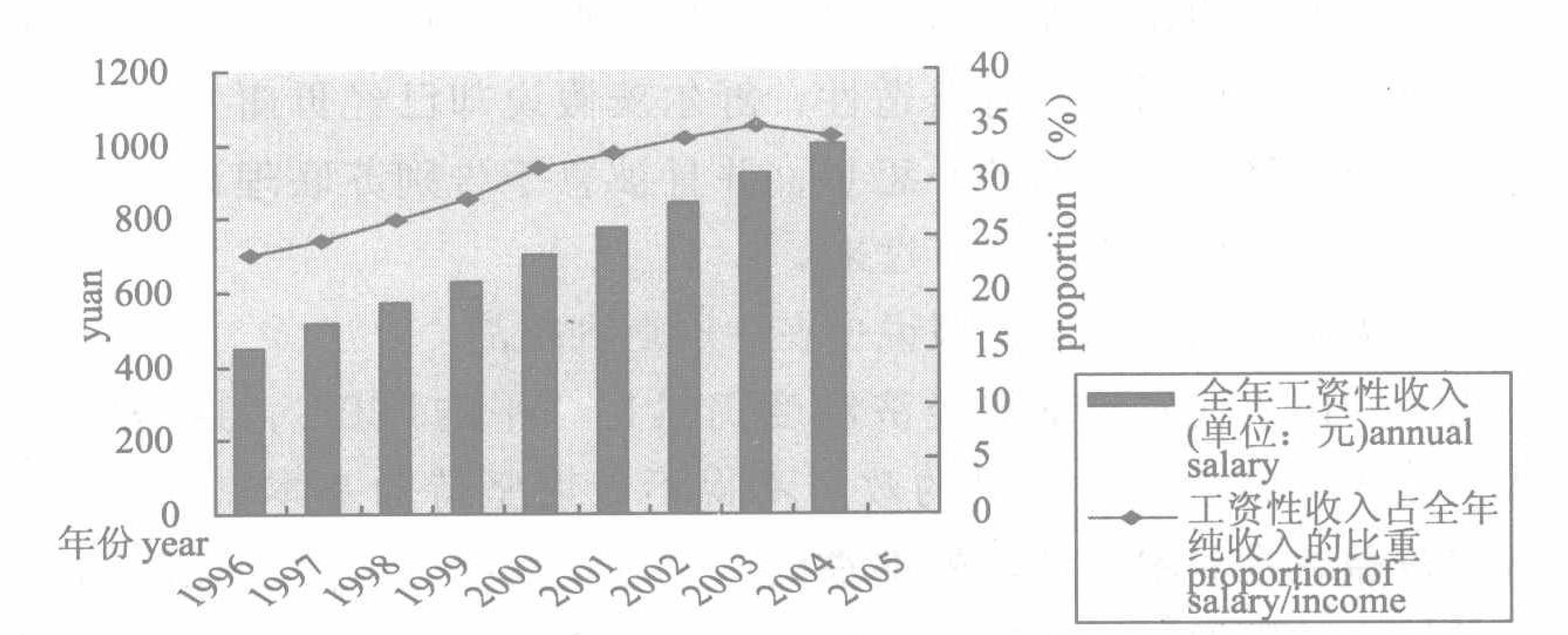


图1-1 农民工资性收入及占农民全年纯收入的比重（1996～2005）

这些新的变化，使得**以外出打工价格为参照系的"影子价格"形成，势所必然地造成农业劳动力投入的机会成本增加且显化，并且正在越来越大地改变对历史上曾经长期有效地维持小农经济条件下的农业劳动力不计代价投入的内在机制**；亦即，外出打工价格体现了劳动力要素的市场化，但却对农业劳动力投入产生了制约作用。

近年来政府强调对劳动者权益的保护和提高最低工资政策的落实，客观上使得**农业劳动力投入的机会成本进一步提高**。而我国家庭经营的农业只有在农民不单独计算种植业活劳动成本的情况下才能维持。**一旦劳动力价格完全由市场决定，那么农户家庭经营的农业也就会从过去不计算劳动力投入的成本，改变为需要考虑劳动力与其他可替代要素的比**

① 关于长期以来中国农业劳动生产率低下的理论和实际问题，将主要在第一部分第一章下面的第三节予以分析。

② 根据国家统计局农户调查2005年数据计算得出。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

较收益再决定是否投入①。农业投入产出不合理的问题必然会导致投入下降，甚至发生弃耕撂荒。尽管农民家庭仍然不可能自我解雇劳动力来提高劳动生产率，但他们至少可以选择“闲暇”。

看来，直到中国进入了经济全球化条件下的产业资本扩张时期，对完成工业化之前的小农经济具有解释力的恰亚诺夫假说，才真正开始受到挑战。

由于全球化的推进，海内外农业政策普遍采取市场化取向，即使小农经济国家也概莫能外。这也当然意味着是政策制定者——政府本来有条件把舒尔茨的假说放在全球实践中予以检验。然而，无论这种客观检验是否已经足够说明其具有普适性，舒尔茨假说却已经毋庸置疑地成为西方的农业经济学立论的核心思想；并且被急于告别苏联理论体系的当代的中国学人不假思索地搬了过来。

但，无独有偶，舒尔茨假说也在中国遇到挑战。

由于中国当代农村基本经济制度仍然是“平均地权”，这是依靠农民战争完成国家合法性建设的政府不得不长期坚持的基本制度。于是，**其制度收益就是非农业的、外部性的**——尽管处在工业化加速时期必然造成的城乡差别增加、贫富差距拉大的尖锐矛盾之中，中国仍然能够保持农村、乃至于全社会的基本稳定。

但与此同时，**其制度成本对于农业而言却是内部化的。亦即：国家得到全局稳定这种制度收益的同时，没有支付的成本是由农业部门（agriculture section）来独立承担的，**并且由此而形成的这种基本经济制度也就不得不赋予农村土地三重功能②——农业生产要素、农民生存保障和农村社会稳定——**三重功能之中，作为生产要素的作用最小。**

于是，这种被多功能的“农业部门”内部化了的制度成本即使偶尔露峥嵘，也会使得农业经济学理论遭遇莫名其妙的尴尬。比如在中国大多数传统农区，农业用地的市场化、契约化、规范化流转的比例长期以

---

① 杜鹰、白南生等著：《走出乡村——中国农村劳动力流动实证研究》，第六章“农村劳动力外出就业对农业的影响”应用不同地区入户调查数据，分析了劳动力与资金在农户家庭经营内部是可以相互替代的。

② 中国农业政策领域的权威专家杜润生老先生曾经在1988年提出农村土地的双重功能。国务院发展研究中心农村发展研究部谢杨研究员也在90年代明确提出过“农地福利化趋势”。同期，国外那些深入中国农村调查研究的学者，如现在美国斯坦福大学任教的罗斯高（Scott Rozel）和加拿大的白兰德（Brandt）也都有类似的分析。

来很小；比如尽管农村劳动力流动转移2007年已经1.5亿，土地规模经济仍然难以形成。

这表明：由于中国的基本国情与宏观制度的双重约束，密集居住于村社内部的传统小农具有经济人和社会人双重角色，舒尔茨“理性小农”假说也被这种双重角色所冲击。受到了难以被中国农村经济市场化实践所证明的挑战。

3. 经济规律对中国当代农业政策的制约作用

更为现实的问题是：无论这两种关于小农经济的经济学假说异同如何，却**都难以支持在小农经济条件下东亚国家在农业现代化目标导向之下形成的追求农业产业化的政策体系**。亦即：在东亚小农经济国家和地区照搬的西方一般农业政策，却恰恰缺乏起码的西方理论依据。

可进一步被视为落后于中国现实需求的问题是，**这些理论没有把农业现代化造成的两个最大的外部性——资源环境与食品安全的严峻趋势纳入分析框架**。由于立足于理性经济人假设，西方环保经济学提出的排污权拍卖[①]和条码标示以建立追溯系统等政策，对企业或大农场这种符合规范“合约”的经济主体也许有效；但对于造成面源污染和食品不安全的中国2.3亿分散小农户及其从事的低收益弱势农业这样的经济领域基本上不适用。

看来，**迄今为止的西方经济学理论**目前似乎既难以支持发展中国家的政府在当代追求的农业现代化的政策设计，也无法解释小农经济追求资源有限条件下的农业收益最大化、却使农业成为面源污染最严重行业的趋势；因此需要更多的创新。而这恰恰给中国的农村学者留下了重大历史机遇，如果**抓住与中国的小农村社制经济这种经济基础有关的“三农”领域实事求是地开展自主创新研究**，则可以体现出“民族的就是世界的”，对中国经济学走向世界有所贡献。

有鉴于此，在中国明确了“全面小康”新战略和科学发展观的经济方针之后**有关生态文明理念之下的“现代农业”的讨论，应该在农业本体论的内涵上更多强调其多功能性和多样化的特征**；在理论研究和政策

① 阿瑟·庇古等提出利用经济杠杆对污染状况进行调节，对污染课以重税或者政府拍卖污染许可证。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

宣传上，也应该与过去50年强调农业现代化的战略导向下的内容有所不同。**至少，各地政府不应该在政策上再重复旧政旧制**①。

第二节 农村制度变迁的研究背景——两个基本矛盾分析

从农业和农村经济发展本身的要求来看，本书所讨论的制度问题的研究背景主要有两个方面：**一是基本国情矛盾与土地问题；二是基本体制矛盾与农产品购销问题**。我们提出的农村基本经济制度研究，就建立在这两个基本矛盾的分析框架上。

一、基本国情矛盾与土地问题

1. 人地关系高度紧张

上下5千年的中国历史上，农业长期占有重要地位。由于农业生产技术发达，在使土地等资源被高度开发的同时，也客观上支撑了中国人口的高速增长。自明朝（1368年）中国人口突破6000万。到1840年的鸦片战争，中国人口已达4.2亿。其后数百年间人口数量稳居世界第一，因此形成了中国最基本的国情矛盾——人地关系的高度紧张。

从中国历代人口与耕地变化表中可以清楚看出，人均耕地面积由盛唐时期的17.7亩不断下降到1949年的2.7亩，下降了7倍。

表1-2　中国历代人口与耕地变动情况

年代（公元）	人数（万）	耕地（百万亩）	人均耕地（亩）
西汉 2	5900	827	14.02
东汉 105	5320	535	10.06
盛唐 755	8080	1430	17.70
宋初 976	4040	255	6.31
明朝 1381	5900	367	6.22

① 中国2007年的一号文件把过去沿用了近50年的“农业现代化”改变为“现代农业”，并强调多功能性。虽然在国内没有引起多大重视，海外研究者却认为这是中国农业告别美国式的规模经营政策导向、转而朝向日韩和欧盟综合发展农业政策的开始。

续表

年代（公元）	人数（万）	耕地（百万亩）	人均耕地（亩）
明朝 1600	12000	500	4.17
清朝 1662	8300	713	8.59
清朝 1774	26800	986	3.68
清朝 1840	42027	1365	3.25
清末 1900	44571	1437	3.22
1920	48855	1516	3.10
1935	53276	1588	2.98
1949	54167	1468	2.71

注：1840年前数据转引自郭庆：《现代化中的农村剩余劳动力转移》，中国社会科学出版社1993年版，第43页；1840年后数据引自吴慧：《中国历代粮食亩产研究》，农业出版社1985年版，第195页（耕地面积为老口径）。

历代开国之君大多以垦荒、屯田来改善、调整人地关系。1949年新中国成立后虽然也大面积垦荒造田，而且一度使耕地面积有所增加（1952年耕地面积超过16亿亩，人均耕地面积达到2.82亩）；但已经不可能扭转人均耕地面积不断下降的趋势。到90年代中期，中国人均耕地面积不足1.2亩，仅是1952年的42%。

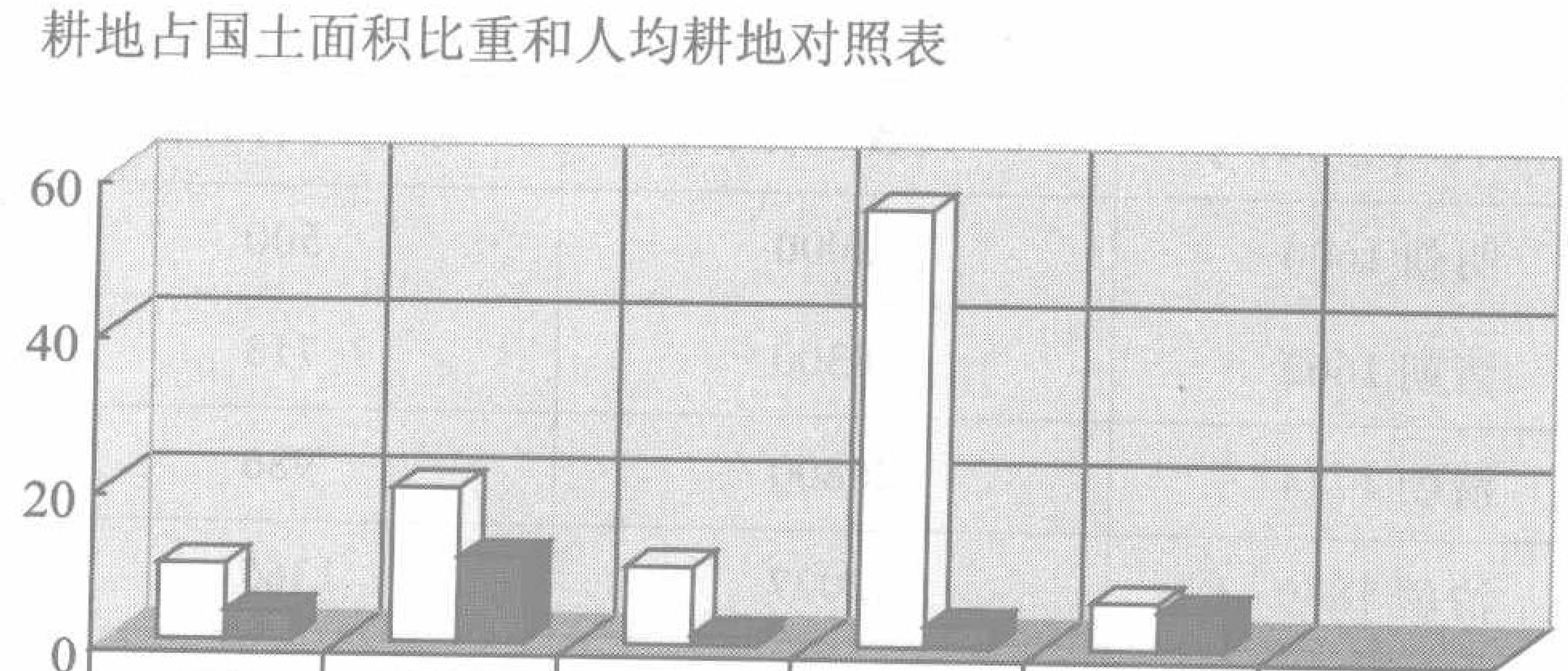
从资源情况的横向比较看，中国虽然国土面积略大于美国，但属于人均耕地资源最少的国家之一。国际横向比较，只相当于世界平均水平的33%、美国的11.2%和巴西的24.5%；即使与同样属于人口大国的印度相比，也仅相当于印度的42.2%。（见图1－2）①

长期看，中国不仅是世界第一人口大国，而且在农业人口和农业劳动力数量上更是第一大国。按人口计算的耕地面积不足以说明农业资源配置的问题，我们进一步用劳均耕地面积的各国比较来作分析。

下图是按经济总量排序的世界前7位国家的劳均耕地面积比较。90年代中期，中国耕地面积为9497.09公顷，农业劳动力为32334.5万人，劳均耕地面积仅0.29公顷。如果说美国（劳均52公顷）、加拿大（84公顷）属掠夺美洲土著资源形成的殖民地国家，情况特殊根本没有可比性，那么与历史上也是以农业立国的欧洲农业大国法国相比，中国劳均

① 计算所用数据来源：《中国统计年鉴1994》，"附录四"，第735～736页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/



	世界	美国	中国	印度	巴西	
□ 耕地比重（%）	9.92	19.84	9.96	55.96	6.09	
■ 人均耕地（亩）	3.69	10.93	1.22	2.89	4.98	

□ 耕地比重（%）　■ 人均耕地（亩）

图 1－2　耕地占国土面积比重和人均耕地对照表

耕地面积仅为法国的 1.7%。就连日本这样的岛国，耕地资源本来是严重短缺的；但由于其工业化与城市化同步，农业人口仅余不足 600 万，农村劳动力已经大部分非农化，因此，即使**日本的劳均耕地面积也是中国的 3～4 倍**。



	美国	日本	德国	英国	法国	意大利	中国
□ 劳均耕地面积（公顷）	52.66	1.1	12.7	12	17	5.7	0.29

图 1－3　按经济总量排序的世界前 7 位国家的劳均耕地面积比较①

因此，**人地关系高度紧张，将一直是中国在追求现代化过程中的最基本国情矛盾**。

① 资料来源：根据潘强恩、俞家宝等主编的《中国农村学》（中共中央党校出版社，1999 年版）提供的数据作图。

制度经济学认为，人口变化引起土地与劳动力价格比率的变化，形成对新的制度安排的需求。**在人多地少的条件下，土地作为稀缺要素的价格必然上升，制度变迁的砝码就会倾向于对重新安排产权制度的需求**①。

的确，中国农村百年制度变迁的核心问题是土地产权，而人地关系越来越紧张的环境压力，对农村经济制度的基础——土地制度安排的制约作用是最明显的。

2. 土地制度的“轮回”：部分“公田”——彻底“私田化”——“公田化”——部分“公田”

以农民（包括地主、富农）按人口平均占有地权为基本内容的土改，是第三次土地革命战争（即解放战争）的结果，事实上这也**是一次按照传统村社血地缘关系、把过去农村中“公田”也在村社内部平均分配了的彻底的“私田化”**。但由于是在国家权力侵入之下形成产权，而且政策规定一般情况下农民不得收取地租，因此农民的土地产权仍然是不完整的。此后历次关于农业经济的重大政策调整，几乎也都与这种地权形态有关：

互助组维持农民地权不变；在政府行政推动下基本上以自然村为基础建立的初级农业合作社，允许农民享有入社土地的股权，也就是：**国家以恢复农民占有地租的权利为条件，从农民手中获得了土地使用权**。

从打破自然村（氏族村社血地缘关系）界限兴办**高级社开始，农民则基本丧失了全部土地产权**。这可以说是一次彻底的“公田化”。但是从1957～1962年仅仅过了5年，在那次导致全国性饥荒的灾难的压力下，农业政策又调整成“队为基础”，亦即自然村为基础；同时还允许“三自一包”，亦即通过自留地、拾边地等形式还给农民部分地权。最后，终于还是**以“大包干”的形式，在保证“公田化”时期政府和村社收益的前提下，把土地的大部分产权还给了农民**。

现在许多地方以土地“两权分离”的合法性为前提，进行产权“两级构造”的社区股份合作制或“股田制”改革，中心内容仍然是以农民土地承包**使用权作股**的方式，在体现社区拥有**部分“公田”**的土地权益的同时明确了农民的基本权益；而一些地方发生的政府与农民的重大矛

① 道格拉斯·诺斯：《经济史中的结构变迁》，上海三联书店1991年版，第15页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

盾冲突，也大多发端于或包含有滥占或低价强占土地的问题。

3. 传统“农业中国”的国情矛盾制约

小农村社经济传统与中国“人地关系高度紧张”这个基本国情矛盾相辅相成。13 世纪初北宋时期中国人口第一次达到 1.2 亿时（南北合计），南方人口密度大的两湖、江浙、赣闽等省曾经出现过“杀婴”现象，就连富人也得实行类似于现在计划生育政策的“计产育子”①。由于“农业中国”的国情矛盾制约，历史上大的事变往往是人祸甚于天灾，往往是豪强大族占田导致“不患寡而患不均”或者政府大兴土木、连年战争，导致徭役赋税过重引发流民四起、社会动乱；这时若遇天灾、外患，必致“改革中兴”或改朝换代。而其后的第一国策，也往往都是“均田免赋”。

晚清以降，先是列强入侵，割地赔款，之后又是军阀混战；随人口增加，中国的人均资源占有率已经成倍下降，贫富分化相对加剧。尽管清初开疆拓土增大的农业资源已无作用，但历史上形成的氏族村社内部整合收益、稳定小农生存这种内部化制度条件下的农村社会，仍可勉强维持。19 世纪中期的太平天国等农民起义造成数千万人口减少（为总人口的 20% ~30%），20 世纪中期第二次世界大战前后日本侵略中国和两次国内战争中的人口减少；这些调整性变化都或多或少影响着人地关系。但由于**国家无条件再像满清初年那样凭借强大的军事权力进行全国性人地关系调整**，于是出现了明显的区域差别。并且延续至今。毋庸讳言，就连我们当前常常感觉到但说不清楚的问题——中国农村承受不起两极分化的制度成本，其实也是人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约的结果。

4. 三次“内战”与三次“均田”——“三农”问题与公平原则

竖看 20 世纪与中国农村制度变迁有关之大事：上半叶中国有三次内战，下半叶中国有三次均田。

新中国建立之前进行了三次国内战争，亦即：土地革命战争。这三次以农民为主的革命战争中，农民牺牲了数千万人，才换得 50 年代初以土改为名给农民按社区人口分了地。80 年代初以大包干 15 年不变为名，又给农民按社区人口均分土地。其间，农村土地在社区内部“三年一小

---

① 参见杨时：《龟山集》卷三，“寄俞仲宽别纸”，《四库全书》本。

调，五年一大调”，乃是常态。中国的第三代领导集体则“萧规曹随”，向农民宣布了土地家庭承包权30年不变的政治承诺，各地于1997～1999年落实这个“延包”政策，本来强调“大稳定，小调整”，但却还是有70%以上的农村地区硬是按社区人口第三次均分了土地。

与历史上均田免赋、移民实边，全国性调整人地关系不同的是，这三次均分都只能是以村社为单位进行，就连中国共产党挟横扫全国之剩勇推行土改、立《土改法》规定“以乡为单位实行抽补”，都没有改变传统农村内部农民自行承认的土地的村社边界①。

由上述分析提出的有别于现在农经理论的假说是：“农业中国”的历史经验表明，正是因为资源禀赋制约，**中国历来并无纯粹“农业”问题；我们历来面对的其实主要是农民权益问题、农村治理问题和农业可持续问题这“三农”问题**。而且，由于人地关系高度紧张，**土地仍然首先作为中国农民最基本的“生存资料”（并非经济理论所讨论的“生产资料”），只好按人口平均分配，亦即只能体现与市场经济的效率第一原则相对立的公平原则**。这也就是说：尽管西方农业经济科学立论的前提和农经微观研究所追求的目标——“效率原则”是符合经济理性的，但至少在目前的中国农村还没有充分条件作为第一原则来体现。除非人地关系紧张这个制约性前提彻底改变。

我们不得不看到：体现中国农民“均平理念”的农地初始产权的配置，要么通过战争，要么通过政府“改良”；**中国农村历来也并不存在完整意义的、完全排他的“私有”产权。这其实是农业社会稳定的内在原因**，也是“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”的封建国家所有制经济和中央集权政治的基础。

1978年以来的农村政策之所以始终强调土地的集体所有，农民分户承包经营，主要在于社区集体仍然或多或少地拥有生存保障和教育、治安等基本公共品。因此，中国农村土地产权仍然只能是内部共有、对外排他的小农村社所有制。只有在国家完全地承担起对9亿农民的社会保障和所有农村公共开支职能的条件下，只有在国家彻底打破了城乡二元结构的所有壁垒，实现了城乡统筹协调发展的条件下，农地产权才有可能实现任意两个极端的制度安排：国有化或私有化。

---

① 参见本书第三部分第六章第一节中关于土改的分析。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

二、基本体制矛盾与农产品购销问题

1. 提取过量小农剩余导致社会矛盾激化

中国早在**一千年前的宋代农地产出的商品率就达到15%**。我们的资料表明**民国时期粮食的商品率平均约为18%。农村改革15年后中国粮食总产量中商品粮比例上升到30%~35%**，改革30年平均约为40%。占两亿多小农户总量约**80%的规模细碎化的小农所从事的农业剩余太少的问题，并未根本改观**。

由于上节所述之国情矛盾制约，**暴力的革命和非暴力的改良都不过导致“均平”农地**。于是小农村社经济内部化的财产和收益分配制度便成为中国社会的“稳态结构”的内涵，便天然排斥西方工业革命及其所带来的资本主义式的社会进步。**清末以来中国出现了4次政府主导的工业化**，前两次是“洋务运动”和20世纪30~40年代民间资本兴起，都曾经由于提取过量小农剩余导致社会矛盾激化乃至爆发革命；新中国建立后50~70年代的国家工业化算是第三次则相对成功；而改革开放以来的30年，应属于地方政府主导的、以地方政府资本和民间资本积累为主的第四次工业化。

2. 国家工业化的“资本原始积累”

从世界近代史角度看，到中华人民共和国建立时，西方通过两次世界大战所完成的资源瓜分的确已经没有任何调整余地，且中国周边地缘政治环境险恶，必须工业化以“自立于世界民族之林”；工业化必须完成“资本的原始积累”；而原始积累不可能在商品率过低的小农经济条件下完成。

何况，建国之初4亿农民向5千万城市人口提供农产品还没问题；“一五”计划时期2千万农村青壮年劳动力进城支援工业建设，突然增加40%~50%的城市“商品粮高消费人口”就突然产生了农产品供给不足。

更何况，在人口过剩、劳动力无限供给的小农经济条件下，农民进行积累的方式传统上就是“劳动替代资本投入”，这更使城市工业品几乎占领不了农村市场，工农两大部类无法实现交换①！

一方面出于**这种根本矛盾，另一方面由于倏忽而至的朝鲜战争，迫**

---

① 温铁军：“国家资本再分配与民间资本再积累”，《新华文摘》，1993年12月。

使中国人改变了新民主主义发展战略，进入国家资本主义发展阶段。随之，在军重工业刚刚起步之际，由于重工业内生的“资本增密”机制必须不断追加的资本投资随中苏关系恶化而“突然中断”，1957 年应该推出的第二个五年计划不得不应声而止；中国经济随之“应该”于 1958 年进入大规模危机和萧条阶段。

因为，接受有意识形态和制度条件约束的外部投资来推进本国工业化的一般发展中国家，**在外来投资由于不能满足那些非经济的“条件”而突然中断时，往往都会出现灾难性后果，导致工业化进程中断甚至引发大规模社会冲突。**

此类教训在发展中国家，不胜枚举[①]。

但是，处在此类危机关头的中华民族却转而进行了又一次史无前例的、高度中央集权体制下的、以“自力更生，艰苦奋斗”为动员的自我剥夺：在农村，全面推行统购统销和人民公社这两个互为依存的体制；在城市，维持照搬苏俄模式建立计划调拨和科层体制；通过占有全部工农劳动者的剩余价值的中央财政分配，投入以国家资本主义重工业为主的扩大再生产。**成千上万的农民在这种以成规模的劳动力要素投入，替代稀缺程度为零的资本要素的原始积累阶段付出了生命和健康，但整个中华民族却在几乎没有外部市场和资源的严酷约束下，终于以最短的时间跨越了原始积累阶段，形成了维护国家独立所必需的工业经济基础**[②]。

这个整个中华民族艰苦奋斗的客观进程，不仅是任何后来借助改革得以分享资本收益而成为精英的人都不能回避、更不该抹黑的历史事实；也是任何后来的政治家必须对社会大众、特别是农民群体予以补偿的历史依据[③]。

3. 基本体制矛盾对农业稳定发展的制约

以国家工业化进行资本积累为实质内容的“计划经济”时代给我们留下的，不仅是数以万亿计的、以全民所有为名的资产，供后人以各种名义再分配和重新占有；而且留下了一个城乡分割、对立矛盾的二元体

① 讨论发展中国家的问题如果完全不提原殖民地国家与原宗主国之间的复杂关系，则应属“掩耳盗铃”或“明知故犯”。

② 温铁军：《我们到底要什么》，华夏出版社 2004 年版。

③ 然而，对于当代精英群体而言，“忘记了过去，就意味着背叛”却是率先成为“理性经济人”的最佳选择——不仅可以换取眼前既得利益，还意味着竟然得以把背叛带来动乱的巨大负外部性推给社会……

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

制。关于这方面的论述已如汉牛充栋，本书不需赘述；谨就这个基本体制矛盾对农业和农村经济发展的制约作分析：

农经界权威人士杜润生1988年就指出，8亿人给2亿人搞饭吃的局面不改观，中国的农业没出路！因为，中国**城市农产品需求是国家保障的、相对集中的，需求弹性很小；而农民的供给则首先是自给自足的、高度分散的，供给弹性相对较大（这一点与西方完全不同）。由于城乡两种体制条件下“信息不对称”，供给需求不可能稳定**。因此，农产品市场的供求和价格波动就是无序的，导致小农在生产经营上取向于追求保险的“兼业经营”；这又使得**数亿小农从事的农业经营规模更进一步“细碎化”和“原子化”；转而，日益严重的不规模又更加放大市场波动……这是恶性循环**。80年代小农经济恢复以来出现的3次农产品供给“相对过剩”并呈周期性表现，即可为例证。

不仅如此，随**农村人口增加农地对农民的生存保障功能日益增强，生产功能日益减少**。纳而逊50年代提出的“人口陷阱”（低水平均衡）可以解释这个矛盾。由于中国短期内不可能把农地超载的农业人口转移出去，因此，无论是现代科技等新要素的投入，还是政府的价格政策，其效益不仅都融化在小农经济的汪洋大海之中，而且往往适得其反，会形成“价格惯性”；因为这种投入背后隐含着的是政府补贴。尽管2003年以来的政府农业补贴已经惠及农民了，但是从长远看，显然**任何政府都补不起如此庞大的农业人口和处于半失业状态的过剩劳动力**。

进一步从农产品价格形成机制看，农民作为“粮猪型”的小生产者，为了抵御市场风险而“什么都种一点”，具体种什么要取决于价格和收益预期。由于在粮食作物和经济作物之间，已经生成“级差地租”，这就迫使**政府的粮食价格政策，客观上要起到弥平级差地租的作用才有效**。然而，这对于不可能实现规模经营的普遍兼业的小农而言，客观上却是不可能弥平的。因此，**农民对粮食价格一般变动不敏感，而如果价格调整较大则剧烈反应。我们90年代的粮食价格政策也就“小调整不见效，大调整大波动”**[①]。

---

① 本人在1993年9月30日《经济日报》发表的“农村调查员手记”中，就已经提出我国粮食的价格水平已经接近国际价格，再依靠价格调整刺激粮食生产已经没有余地的看法。在1994年末的报告中又进一步预计在1995～1996粮食年度可能出现粮食供给过剩和挂账亏损增加。在近年来的讨论中提出了粮食价格调整要弥平级差地租才有作用的假设，目前尚待具体论证。

本书作者多次在不同文章中极而言之：中国无农场，美国无农民。欧美国家一贯尽力维护本国通过历史上殖民地战争掠夺的资源，尤其重视保护与生态相关的农业资源，并不允许农场主充分利用，而且过去都是以财政补贴休耕限产的。近年来的“WTO”和“乌拉圭回合”农业谈判，显然操纵在西方手里。如果再考虑到中国小农从事的细小农业面临的国际大农的竞争，30年代地处人间天堂的苏杭小农，在国际农产品冲击之下的大量破产，当属前车之鉴①。

第三节　主要问题——资源紧约束下农户经济的基本特征

在农村改革后基本上恢复了的小农经济只是形式，其内在关系和外部环境与过去相比已经发生了某些实质性的改变。构成矛盾的、**最大的差别有二：**

一是农民已经事实上经历了近30年村社土地和财产集体化的制度经验，而且，宪法、农业法村民委员会组织法和农村土地承包法等法律，都规定村社集体拥有土地、水利和其他生产设施的所有权，在这种制度环境约束下，**中国农村客观上形成了与其他东亚国家和地区不同的“小农村社制”经济**。这是中国农村基本经济制度建设可资利用的经济基础。

二是农业和**农村经济之外已经树立起来一个产业门类齐全、专业分工社会化的庞大的城市工业。在这种外部的宏观环境变化的约束下，即使小农经济的农业也不可能再完全退回到传统社会**，只能以一定的组织和制度创新，面对并参与国内外市场竞争。

从不利的方面看，最大的问题仍然是：在上述基本国情矛盾制约下形成的中国传统农业社会中的小农村社经济结构和传统的子嗣间平分财产的制度（由于妇女解放，很多地方实行子女有同样的财产权

① 本书第一版写作时，中国刚刚提出加快加入WTO的进程，作者从“三农”问题研究的角度提出对入世的警觉，还一度引起批评。据1999年香港的NGO上网搜索，发现中国大陆对于WTO影响发表负面分析的学者仅我一人。第二版修改时则已经入世5年。人们已经从开始时的欢呼入世，变为喜忧参半；而农业领域中大凡土地密集且商品化程度高的农产品不仅波动越来越大，而且有些农产品如大豆已经近于被国外连续5年的倾销彻底打垮；中国农产品进出口也出现了连续3年赤字的情况。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

利），在当前制度条件下演变为社区成员对村社内部土地与生俱来的分配权，使农村人口增长的同时土地不断析分、细化，户均农地规模越来越小。

一、人地关系紧张的资源约束更加严峻

据中国社会科学院邓英陶研究员的报告，中国已有1/3的省人均耕地面积小于1亩；有1/3的县人均耕地面积小于0.8亩，已经低于联合国测算的最低生存保障水平。另有学者推算，90年代末期农户平均耕地规模约为6~7亩，而且随人口不断增加，**土地在人口压力下不断析分**，连这个规模也难以维持。

表1-3　1949年以来人口与耕地变动情况

年份	1949	1952	1957	1965	1978	1987	1990	1994
总人数（亿人）	5.42	5.74	6.46	7.25	9.62	10.93	11.43	11.98
总耕地（亿亩）	14.68	16.18	16.77	15.53	14.90	14.38	14.35	14.23
人均耕地（亩/人）	2.71	2.82	2.59	2.14	1.55	1.32	1.26	1.19

资料来源：根据《中国统计年鉴》、《中国农业年鉴》计算。

进入新世纪中国宣布进入工业化中期阶段，一方面是耕地面积不断减少，据国家土地局调查汇总，1990~1994年的5年间平均每年减少耕地面积940万亩，其中人为减少约400万亩，大约相当于每年新增的耕地。尽管中央1996年意识到耕地减少的严重程度，并且自1997年起严令禁止新增占用耕地，但各地实际上却令不行、禁不止。1997年执行的结果是当年继续减少约700万亩，其中人为减少约300万亩。中国政府于1996年公布的耕地面积为19.5亿亩（实际航测面积20.5亿亩），10年之后的2006年下降到不足18.3亿亩，10年间净减少了1.2~2.2亿亩；农民人均占有耕地仅1.4亩，农户的平均经营规模5.44亩[①]。中国可开发利用的后备耕地资源约有10.6亿亩。更为严峻的是其中可开发成耕地的极其有限，仅为1.94亿亩，在当前经济和技术条件下，开发难度越来越大。如果考虑受环境保护制约，可开发利用的后备耕地资源还要更少。

① 2006年国土资源部公布的数据。

随着耕地面积减少速度明显加快，中国进口的农业主产品几乎同比增加。2006 年的棉花、大豆进口量如果按照亩产量折算为耕地，约等于 3 亿亩。尽管国务院不断发出指令，要求 2010 年保住 18 亿亩耕地的底线，但多数人认为实际上已经突破了[①]。

另一方面是全国人口总量增加，同期的农业人口总量却没有明显减少。2006 年按照公安部的户籍统计仍然是 9.5 亿，有增无减；即使按照统计局的居住人口算是 7.37 亿，总量也仅仅比改革之初下降了约 6000 万。据联合国人口基金的研究表明，中国人口到 2030 年达到高峰时为 18 亿；国内人口学界对中国人口增长比较乐观的估计是，到 2030 年人口达到 15 ~ 16 亿时才可能停止增长。如果国家采取开通城乡的政策，那时的城市化水平即使超过 60%，也仍然会有大约 6 亿人口生活在农村。

上述情况说明，中国农村经济面临的资源紧约束不会改变，只会越来越严峻。因此，本书的研究也就只能分析资源约束下的制度变迁。

二、劳动替代资本投入

1. 传统小农的行为特征

工业化之前的传统小农经济有一个重要特征，就是资本的平均利润和地租都不会表现为经营的界限，只有在他扣除实际成本之后，付给自己的工资（生存保障）才是绝对的界限。正如马克思所说："只要产品的价格足够补偿他的这个工资（此处应看作必要劳动消耗），他就会耕种他的土地，并且直到工资下降到身体的最低限度，他往往也这样做[②]。"在小农经济劳动力无限供给、非农就业机会成本趋零条件下，农民习惯以大量不计报酬的家庭劳动投入替代资本投入。这也是恰亚诺夫提出的"生存小农"假说长期以来在东亚小农经济运行中得到的最好证明。

然而，这就像一柄双刃剑，带来两个相反的结果：

一是**农户在维持了土地生产率不断提高的同时，并不计算人口增加**

---

① 数据及分析根据陈锡文在五十人论坛的发言，参见中国经济五十人论坛工作报告第 32 期，中国经济五十人论坛主办，2007 年 6 月 2 日。

② 马克思：《资本论》第 3 卷，人民出版社 1975 年版，第 98 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

的成本，这个外部性的成本事实上只能由整个社会承担，因此，无论国家是否把人口控制作为基本国策，农村计划生育工作都必然长期是乡村中最为困难的工作。我们这个传统的农民国家所固有的人口与耕地的矛盾，既造成小农群体基于生存需要而长期追求平均地权，又恰恰是平均地权的制度造成负外部性而必然带来人口过剩危机。

二是从长期看，在土地规模随人口增加而日益狭小的条件下，**小农为追求生存保障而以劳动投入替代资本投入方式从事农业特别是粮食生产这样的特征，恰恰仍然是中国农业生产和农村社会得以长期稳定的内在原因**。如果在农业领域推进的要素市场化改革稍微激进些，就几乎势所必然地造成农业主产品生产和农村社会的不稳定。

2. 市场条件下小农行为的变化

在全国完成工业化初期阶段之后必然建立的符合产业资本扩张需求的市场经济体制的影响下，**从发达地区开始，恰亚诺夫理论假说描述的传统小农正在被市场法则改造成为舒尔茨假说中的“理性经济人”**①**，正在逐步演变为在追求货币收入最大化的行为目标下，根据收益来决定要素的投入**。

而在现行法律环境下，**土地这种要素的市场化程度远不如劳动力**。于是，对于农民而言唯一可以由他们自主支配的劳动力便率先实现了市场化，大规模流出农业。先是向乡镇企业转移，接着是流动打工“民工潮”。

我们应该看到事物的两面性。一方面政府和学术界主流都认为现阶段过剩劳动力转移对农业劳动生产率提高是好事，但另一方面，其潜在的对农民经济行为机制的影响，则需要深入分析。

因为，**一旦劳动力价格由市场决定，并且不断抬升的外出打工的工价作为农村劳动力市场价格的参照，那么农户家庭经营的农业也就会从过去不计算劳动力投入的成本，改变为需要考虑劳动力与其他可替代要素的比较收益再决定是否投入**。这也就推高了农业劳动力投入的机会成本。

与此同时，资金要素已经越来越在农业生产中对其他要素起组织作用，因而被称为农村经济的“龙头要素”。但银行的全面商业化改

① 参见本书第一部分第一章第一节的理论框架分析。

制，却使本来农业贷款比例就低的农业金融机构更进一步退出相对于金融业务而言是不经济的、无利可图的农业生产。这使得**资金这个最短缺的要素，也必然大幅度流出比较利益低的农业生产**。20世纪30年代随工业化加速曾经发生过的农业、农村的衰败和农户破产现象，事实上已经再次出现。对这个**本来已经被历史证明是无解的问题**，看来只能尝试通过发育必要的适用金融方式或农村积累制度建设来相对缓解①。

在农民人口占绝对比重、且两极分化日益严重的中国，任何决策者，都不得不在以上两个对立的结果中做出两难选择。这也是我在90年代后期的改革讨论中几次提起"两害相权取其轻"的观点的原因②。

三、"土地生产率高、劳动生产率低"的长期化

1. 分户经营并没有解决农业劳动生产率低的问题

在人多地少的国情矛盾和土地占有无限析分的财产制度制约下，**历史上小农经济劳动生产率低的基本特征并没有随改革以来农业的产业结构调整和商品率提高而得到根本改变**。在耕地不能扩大条件下种植业生产技术的改进引起的产量增长速度，如果低于人口的增长速度，就会导致劳动生产率的下降。这就是发展经济学指出的"人口陷阱"。

50年代的土地改革、80年代的大包干和90年代末的落实"延包"政策，都是以土地重分到户为主要内容的生产关系变化，虽然推动农业生产力有所发展，但是**这种改革不仅并没有从根本上改变中国几千年封建社会沿袭下来的家庭内部分工结构，而且强化了农户占有小块土地并主要从事于自然经济活动的生产方式**。

80年代中期以来，种植业、农业的结构和农村产业结构都有所调整，经济作物的种植面积显著增加；在乡镇企业高速发展的80年代末期和90年代上半期，农村的就业结构也有很大调整。但是，**在城乡二元结构制约下，城乡人口的比例关系始终没有随非农业产值比重的大幅度提高而跟进调整，遂使农业面临的资源紧约束更趋明显**。

---

① 参见中国经济五十人论坛网站，温铁军发布在网页中关于农村高利贷的调查报告。

② 温铁军："市场失灵＋政府失灵：双重困境下的'三农'问题"，《读书》，2001年10月。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

2. 无论集体化制度还是分户经营，都难以改变农业劳动生产率低的特征

在这种资源和宏观制度环境的根本性制约下，从50年的新中国历史的长周期看，即使政府能够通过农村集体化一度把一家一户为单位的土地家庭私有制变成了以社区集体组织为主体的公有制，也改变不了中国小农经济的基本特征：（1）小块土地上的大量劳动投入；（2）劳动的目的不是在利润的导向下提高农产品的商品率，而是为满足自己的消费需求。因此，无论中国解放以来生产关系怎样变化，农业的生产力水平当然也有很大进步，但传统小农土地生产率高，劳动生产率低的基本特征并未改变。

总之，人地关系的紧张产生了巨量的剩余劳动力，而小农村社内部经济制度又使这些剩余劳动力被滞留在越来越狭小的土地上。应该承认，中国**传统农业中大量剩余劳动力的存在，本质上不是农业劳动生产率提高的结果**，而是人口对土地的巨大压力和小农村社内部平均占有土地的制度共同作用的结果。

下表列出新中国建立以来的半个多世纪的农业统计数据足够表明，无论体制如何变化（无论城市中国的上层建筑被宣布为何种主义，何种制度），乡土中国的**农业的劳动生产率**长期处于徘徊的局面。

表1-4　**1949年以来人口与耕地变动情况以及中国土地生产率和劳动生产率变动情况**

年份	粮食面积千（公顷）	粮食总产量（万吨）	劳均粮食（公斤）	农劳动力亿人	总耕地面积（亿亩）	粮食亩产（公斤/亩）	总人口数亿人	人均耕地（亩）	亩均农业产值指数	劳均净产值指数
1949		11318			14.68		5.42	2.71		
1952	123979	16392	947	1.73	16.19	88.1	5.75	2.82	100.0	100.0
1957	133633	19505	1011	1.93	16.77	97.3	6.47	2.59	110.4	106.8
1962	121621	15441			15.44	84.6	6.73	2.29	96.0	
1965	119627	19453	842	2.34	15.54	108.4	7.25	2.14	123.0	88.9
1970	119267	23996	874	2.78	15.17	134.1	8.30	1.83	152.2	92.3
1975	121062	28452	970	2.93	14.96	156.7	9.24	1.62	177.8	102.4
1978	120587	30477	1059	2.94	14.91	168.5	9.63	1.55	191.2	111.8
1979	119263	33212	1163	2.86	14.92	185.7	9.75	1.53	210.6	122.8

续表

年份	粮食面积千（公顷）	粮食总产量（万吨）	劳均粮食（公斤）	农劳动力亿人	总耕地面积（亿亩）	粮食亩产（公斤/亩）	总人口数亿人	人均耕地（亩）	亩均农业产值指数	劳均净产值指数
1980	117234	32056	1106	2.90	14.90	182.3	9.87	1.51	206.8	116.8
1981	114958	32502	1095	2.97	29.86	188.5	10.01	2.98	213.8	115.6
1982	113462	35450	1161	3.05	14.79	208.3	10.17	1.46	236.3	122.6
1983	114047	38728	1251	3.10	14.75	226.4	10.30	1.43	256.8	132.1
1984	112884	40731	1311	3.11	14.68	240.5	10.44	1.41	272.9	138.4
1985	108845	37911	1221	3.12	14.53	232.2	10.59	1.37	263.4	128.9
1986	110933	39151	1255	3.12	14.43	235.3	10.75	1.34	266.9	132.5
1987	111268	40298	1281	3.15	14.38	241.4	10.93	1.32	273.9	135.3
1988	110123	39408	1232	3.20	14.36	238.6	11.10	1.29	270.7	130.1
1989	112205	40755	1245	3.27	14.35	242.1	11.27	1.27	274.7	131.5
1990	113466	44624	1325	3.37	14.35	262.2	11.43	1.26	297.5	139.9
1991	112314	43529	1260	3.45	14.35	258.4	11.58	1.24	293.1	133.1
1992	110560	44266	1269	3.49	14.31	266.9	11.72	1.22	302.8	134.0
1993	110509	45649	1357	3.36	14.27	275.4	11.85	1.20	312.4	143.3
1994	109544	44510	1350	3.30	14.24	270.9	11.99	1.19	307.3	142.6
1995	110060	46662	1435	3.25	14.25	282.6	12.11	1.18	320.7	151.5
1996	112548	50454	1562	3.23	19.51	298.9	12.24	1.59	339.1	164.9
1997	112912	49417	1528	3.23	19.49	291.8	12.36	1.58	331.0	161.4
1998	113787	51230	1574	3.25	19.45	300.2	12.48	1.56	340.5	166.2
1999	113161	50839	1551	3.28	19.38	299.5	12.58	1.54	339.8	163.8
2000	108463	46218	1407	3.28	19.24	284.1	12.67	1.52	322.3	148.6
2001	106080	45264	1387	3.26	19.14	284.5	12.76	1.50	322.7	146.5
2002	103891	45706	1419	3.22	18.89	293.3	12.85	1.47	332.7	149.8
2003	99410	43070	1362	3.16	18.51	288.8	12.92	1.43	327.7	143.8
2004	101606	46947	1518	3.09	18.37	308.0	13.00	1.41	349.5	160.3
2005	104278	48402	1598	3.03	18.31	309.4	13.08	1.40	351.1	168.7
2006							13.14			

资料来源：粮食面积、粮食总产量、劳均粮食产量来自《中国农村统计年鉴2006》，其中农业劳动力1952、1957、1965、1970、1978、1985年数据（即黄色背景部分）来自《中国农村经济统计大全1949～1986》，农业部计划司编 农业出版社

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

1989 年版；其他年份农业劳动力根据劳均产量和粮食总产量计算得出。总耕地面积来自《新中国 55 年统计汇编 1949～2004》、《中国农业发展报告 2006》，1986～1995 年耕地资源数据为国家统计局年报数据；1996 年（含）以后耕地资源数据根据国土资源部各年国土资源公报整理。粮食亩产根据粮食总产量、总粮食面积计算得来，并参照吴慧：《中国历代粮食亩产研究》，农业出版社，第 216～217 页。总人口数来自《中国劳动统计年鉴 2006》、《中国统计摘要 2007》，人均耕地面积根据总人口数和总耕地面积计算得出①。

以上数据反映的是自国民经济恢复的 1952 年以来的农业劳动生产率的变动情况②。

农村推行大包干改革的 1982 年与 1952 年相比，耕地总面积从 16.19 亿亩下降到 14.79 亿亩，人均耕地从 2.82 亩减少到 1.46 亩，但粮食亩产从 88.1 公斤提高到 208.3 公斤，以亩均农业产值指数衡量的土地生产率显著提高，是 30 年前的 2.36 倍，但由于同期的农业劳动力总数从 1.73 亿增加到 3.05 亿；劳均产粮由 947 公斤提高到 1161 公斤；以劳均净产值指数衡量的劳动生产率仅为 1.23 倍。

可见，**在工业化初期阶段主要从“三农”提取原始积累的 30 年间，中国农业的资源紧约束问题是明显恶化的**；在农业人口和劳动力只能增加、而耕地面积却不断减少的条件下，传统农业的**土地产出率高而其他要素产出率低的基本特征，并没有随着农业生产关系的变化——从合作社到集体化制度而改变**。个别年份如 1965 年和 1970 年的劳均产粮还低于 1952 年的水平，劳均净产值直到 1975 年才开始超过 1952 年的水平。

市场化改革的全球化开放为标志的“工业化中期阶段”开始之后，随着 80 年代中期乡镇企业发展和 90 年代中期民工潮兴起，大量农村过剩劳动力转向非农产业，但同期由于耕地大量被征占，农业人均耕地面积仍然持续下降。因此，2005 年与 1952 年相比，虽然土地生产率提高到 351.1，但劳动生产率仍然仅有 168.7；其中个别较高的年份，一般都与宏观经济高涨有关。

---

① 本表数据由作者的硕士研究生王位山重新整理修订。他对表中的两个指数计算如下：亩均农业产值指数 = 各年粮食亩产粮/1952 年粮食亩均产粮 × 100；劳均净产值指数 = 各年劳均产粮/1952 年劳均产粮 × 100。

② 之所以把 1952 年作为基期，是考虑到 1949 年中国虽然建立了新政权，但没有从战争造成的损失中恢复，所以，应该从经济恢复之后的正常年份作为统计起点年份。

专栏：农村市场化改革以后16年来劳动力与农业产值负相关[①]

为了分析市场化改革以来农业生产要素的内在结构性变化，我们在1997年做“农业基本经营制度研究”课题时曾经把1980年到1996年的农业投入产出列表分析，可以看出农业机械、化肥、用电量等资本要素都在稳步增长与劳动生产率之间并不相关的问题。

表1-5　　1980~1996年我国农业各项投入产出情况

年份	农业总产值（亿元）	农作物播种面积（千公顷）	农业劳动力（亿人）	农业机械总动力（万千瓦）	化肥施用量（万吨）	财政资金投入（亿元）	农村用电量（亿千瓦）	灌溉面积（千公顷）
1980	1454.14	146379	2.98084	14745.7	1269.4	150.0	320.8	44888.1
1981	1544.73	145157	3.06776	15680.0	1334.9	110.2	369.9	44574.0
1982	1724.29	144755	3.11527	16614.0	1513.4	120.5	396.9	44177.0
1983	1945.16	143933	3.16451	18022.0	1659.8	132.9	428.1	44644.1
1984	2192.15	144221	3.16850	19497.2	1739.8	141.3	464.0	44453.0
1985	2219.14	143626	3.03515	20912.5	1775.8	153.6	508.9	44035.9
1986	2398.74	144206	3.04679	22950.0	1930.6	184.2	586.7	44225.8
1987	2652.13	144957	3.08700	24836.0	1999.3	195.7	658.8	44403.0
1988	2661.80	144869	3.14557	26575.0	2141.5	214.1	712.0	44375.9
1989	2898.96	146554	3.24405	28067.0	2357.1	265.9	790.5	44917.2
1990	4423.05	148362	3.33364	28707.7	2590.3	307.8	844.5	47403.1
1991	5447.23	149586	3.41863	29388.6	2805.1	347.6	963.2	47822.1
1992	5571.42	149007	3.40370	30308.4	2930.2	376.0	1106.9	48590.1
1993	5633.11	147741	3.32582	31816.6	3151.9	441.4	1244.8	49646.0
1994	5779.65	148241	3.26900	33744.0	3317.9	624.0	1473.7	48792.0
1995	7085.15	149879	3.23345	36118.1	3593.7	718.6	1655.7	49119.0
1996	10843.33	152412	3.22604	38816.1	3827.8	840.9	1676.5	50381.4

注：表中产值指标按1980年可比价格计算。图中的指数根据表中数据采用简单指数法编制。

① 参加本课题的农业部农村经济研究中心研究员张照新博士承担数据处理分析，数据来源于农业部编：《96中国农业发展报告》，第178页，《97中国农业发展报告》，第106~132页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

利用上表1－5中的数据对农业总产值及影响农业总产值的若干因素作相关分析，考虑到1989年前后农业总产值变化较大，因此对1989年前后的数据分别作相关分析。结果发现仅在1989年以前农业总产值与劳动力呈中度相关，相关系数为0.5537；而**进入90年代以后其相关系数则变为－0.6552**，二者呈负相关也说明农业劳动力增加，会使劳动力的效率降低。

再利用表中除农业总产值之外的7个数据进行因子分析，发现仅因子1的解释度就已达到了86.9%，表达式为（式中因子值均应在进行标准化以后才能代入）：

Factor1＝0.9764×农村用电量＋0.96111×灌溉面积＋0.98936×化肥施用量＋0.95792×农业机械总动力＋0.94878×农业财政资金投入＋0.92505×农作物播种面积＋0.74377×农业劳动力。

从上式中我们可以看到，农业劳动力的系数最小，对Factor1的影响力较弱，因而对农业总产值的影响程度也较低。

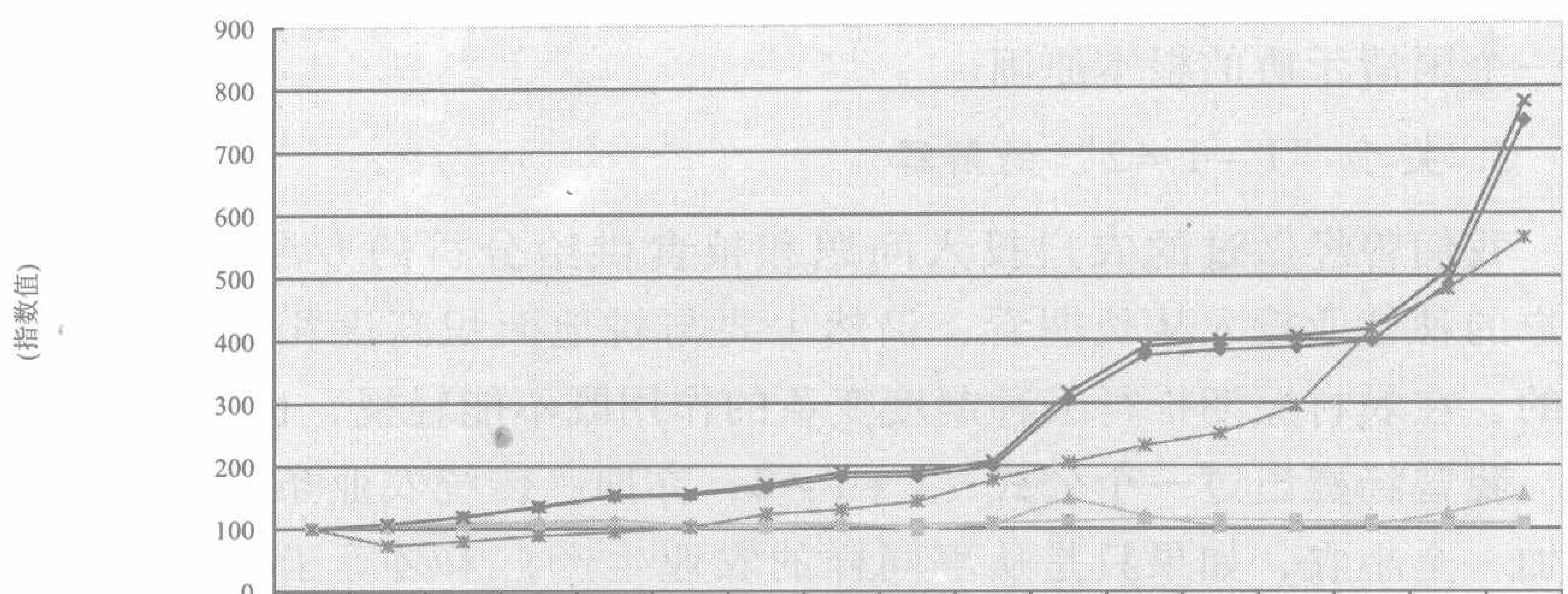
根据多元逐步回归的原理我们知道那些被剔除掉的因素，一般来说也是对因变量影响较小的因素。我们对上表中的数据进行多元回归分析，在进行第一步回归时劳动力等因素即被剔除，在进行第二步回归时得到的回归方程为：

农业总产值＝7.2926×农业财政资金投入＋0.35366×农作物播种面积－50256.928。

方程中，机械、化肥、水利、电力等其他资本要素都被剔除，只留下了农业财政资金投入和农作物播种面积这两个因素，方程的复相关系数为0.97127，调整后的拟合优度为0.93528，方程的系数及常数项均通过了T－检验，方程本身也通过了F－检验，这说明回归方程的效果还是不错的，可以利用这个方程进行一些分析。虽然现实经验认为播种面积几乎没有明显变化，而且财政资金投入对农业生产并没有很大的贡献，但一方面图表中反映资金是增加最快的要素，另一方面它也包含了很多能够反映农业增长的信息，如农业财政资金投入的快速增长说明国家开始向农业倾斜，而且财政资金用于贴息也隐含着农业信贷资金及一系列其他资本要素投入增长的信息。另外，劳动力与农业财政资金投入及农作物播种面积的相关系数均不高，分别为0.5515和0.6773，这说明农业财政资金投入和农作物播种面积中并没有包含太多的有关劳动力的信息，而在这种情况下劳动力因素被剔除，说明农业劳动力的确对农业总产值

的影响不大。

通过作指数变动图（见图 1 －4），可以看出**农业总产值与土地产出率完全同步变动**，1990 年以后劳动力与劳动生产率指数的变动差距明显拉开。



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
总产值指数	100	106	119	134	151	153	165	182	183	199	304	375	383	387	397	487	746
劳动力指数	100	103	105	106	106	102	102	104	106	109	112	115	114	112	110	108	108
劳均产值指数	100	103	110	111	113	106	108	109	98	106	148	120	103	103	104	124	153
亩均产值指数	100	107	119	135	153	156	170	189	190	207	316	389	399	405	416	509	776
资金投入指数	100	73	80	89	94	102	123	130	143	177	205	232	251	294	416	479	561

图 1 －4　1980 ~ 1996 年我国农业劳动力投入产出比较图

相关分析则证明，**农业用电、化肥、农机等其他物质技术要素增加的相关性都超过 0.95。但劳动力与农业产值在 90 年代已经是负相关**。从指数比较图中可以看出，劳动力指数曲线基本上处于平滑状态，只是在 80 年代中期和近几年略有下滑。而总产值指数、亩均产值指数均处于上扬状态，并且在 1989 年以前二者增长比较平缓，进入 90 年代以后，二者增长速度变大，这与劳动力指数近期的下降形成了明显对比，说明劳动力并不是影响农业产出的关键因素，劳动力减少并不造成农业产值的降低。而**随着农业劳动力的增加，劳动力的效率就会降低**。

1980 ~ 1990 年代中期的农村改革，由于上文所述之“小农村社制”的内部化的制度安排，虽然一方面维持了农业特别是收益低下的种植业（粮食）生产的相对稳定和阶段性增长；但另一方面，由于基本国情矛盾的约束长期存在，**直到 1998 年，农村劳动力的利用率仍然只有 76%，农业劳动力的利用率仅 66%**。因此农业主产品特别是粮食生产的劳动力要素的投

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

入/产出比经常是负数。以往各地的很多调查也表明，只是在少数发达地区大量劳动力转向非农产业，那里的农业劳动生产率才有了提高。

全程和分阶段的数据分析都表明，影响和制约中国“三农”发展的根本因素，仍然是农业资源禀赋制约下劳动生产率低，土地生产率高。这也是作者长期坚持把“人地关系高度紧张”作为制约“三农”问题的第一个国情矛盾的根本原因。

3. 关于“$1+1\neq2$”的解释

我们曾经做过的农户投入问题和粮食供给分析的专题报告也表明，农户的种植业投入从长期看，仍然主要与耕地面积高度相关；无论何种目的，在农村短期推行某种制度变革的作用既不能轻视，也不必高估。

我曾经提出过一个公式：$1+1\neq2$，亦即：传统农业条件下的一个小农加一个小农，如果只是从事同样的农业生产，未必等于两个小农的产出，也未必导致劳动生产率的提高。**以往的集体化有利于国家实现工业化；但在农业方面，只证明了 $1+1\leqslant2$**。

自从中国整体上于1990年代进入市场经济以来，**中国官员在不了解世界农业基本规律的时候误以为可以靠农业产业化让农民致富**，于是在“千方百计提高农民收入”的口惠农业政策下发生了很多会被后人作负面评价的荒唐：**一方面出现了政府直接推进产业资本进入乡村社会，引发了复杂的矛盾冲突**。另一方面，又因为种粮食的比较收益低，随各地政府不断推动农户调整农业内部结构，收益较高的经济作物种植形成了相对于粮食作物用地的级差地租，这就意味着照搬西方补贴政策的**政府如果为了保护粮食生产而提高粮食价格，或者对粮食生产实行补贴，都至少要弥平地租的级差，才可能对稳定粮食生产相对有效。而在城镇化加速发展时期，则要进一步弥补农民在粮食生产中因劳动力机会成本提升而造成的实际亏损**——若忽略，则无农业政策可言；若补贴，则交易费用过大——这是进入1990年代以后政府农业政策的困境①。

① 近年来验证作者观点的事实不断出现：1993～1996年，政府曾经由于一次提价无效而采取粮食连续提价政策，国家收购价3年之内提高105%，才起到刺激生产的作用。2003年以来，政府在2002年加入WTO时得到8%的农业补贴空间的条件下，采取了对粮食生产者进行直接补贴的政策，但未能对稳定粮食生产起到显著作用。这些既往的高成本农业政策，都不断验证着作者关于“级差地租”的观点。此外，还在验证作者近年来关于劳动力大量外出打工造成农业生产上的劳动力机会成本大幅增加、严重阻碍粮食生产的观点。

4. 城乡二元结构长期化条件下，更应倚重农村的组织制度创新

既然历来的决策者都说农业是基础产业，粮食又是关系国家安全的战略物资，那就需要拿出稳定农业、特别是稳定粮食生产的治本之策。对此，80年代中期以来，我们在农村试验区进行了体现“组织创新和制度创新”理念的多种项目的改革试验，从试验区总结的情况看，**对农业农村可持续发展最起作用的主要是“农村小城镇综合改革”和“农村基本经济制度”建设**。这两种与农村有关的综合改革，有利于形成稳定农业生产和国家粮食安全的制度保障。

一般而言，稳定农业、提高农业劳动生产率的前提是通过加快城镇化促使过剩农业人口向中心城镇和中小城市转移；并且通过必要的制度安排，进一步促使剩余劳动力向非农产业转移。但同期也必然出现与城市劳动力市场价格提升相比的农业劳动力投入的机会成本大幅度提升带来的农业危机，特别是保证国家经济安全的低收益粮食生产方面的危机；这些，本来是工业化和城镇化的制度变迁成本对“三农”的转嫁。对此，**切不可像当年我们相信大包干“一镢头刨出个大金娃娃”那样，片面强调制度收益而忽视、推诿制度成本**；尤其不能再幼稚地、过于简单化地以为城市化包治百病！我们都应该知道：把主要精力投入农村基本经济制度建设，**充分发掘和利用传统农村的组织资源和制度资源，重新构建在农户家庭经营基础上的、具有购销、金融、保险等多种功能的综合性的合作社经济**，以此作为承接国家支农优惠政策的组织载体，配套进行以乡村治理结构改革为主的综合改革，才是从根本上稳定农业和农村的百年大计。

只不过，在现实社会政治生态中起作用的矛盾是：这些短期无效益的组织和制度建设确实不可能给各级官员创造GDP；而如果大资本主导的满足城市化和工业化需求的经济和政治改革也都不针对这些既关乎9亿农民也关乎全体中国人可持续生计的重大问题，则“三农”问题及其造成的不稳定局面不断恶化的趋势在所难免。

因此，作者才在1993年就发表文章强调“三农”问题是宏观问题。进一步应该讨论的，是“三农”问题的外部制度环境①。

① 作者1993年在安徽蹲点调查3个月之后，在《经济日报》发表了题目为“如果欲支农，功夫在农外——农村调查员手记”的文章，首次明确指出农业问题的解决之道在农业之外的观点，强调了宏观经济领域的财政税收金融外贸对农业的影响。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第二章　农村制度变迁的外部制度环境问题

本章的分析重点，是对改革开放以来影响农村制度变迁的外部制度环境进行讨论。主要有两个方面，一是通过国际贸易对中国的粮食生产和供求的影响，探讨中国农业在WTO的规则框架下面临的问题。二是通过对城乡二元结构的形成原因分析，探讨城乡关系变化对农村制度变迁的影响。

第一节　国际贸易对中国小农经济条件下农业生产的影响

一、粮食周期问题

进入20世纪80年代后期以来，中国全面恢复了小农经济之后出现了粮食总产量大部分年份大于消费总量；到1996年已经提前实现了2000年的粮食产量目标，达到了1万亿斤的水平。此后3年不断的粮食丰收，是80年代以来粮食的生产量绝对地大于消费量的延续。**连续几年维持生产量大于消费量就会使供给过剩。如果提前在1996年就达到2000年的产量目标，则意味着一定规模的过剩**①。接着，当然就会使农民改变投入行为、调整种植结构，造成下一个供给周期的短缺。因此，在研究全球化变局的影响之前，应该着重分析粮食生产和供给的周期波动以及相关的农户行为问题。

本书第一版论述的粮食周期问题，最初源于对1987年创办的粮食购销体制改革试验区的调研总结和对1993年以后粮食政策的分析；当时就有专文论述②。遗憾的是这个至少10年前分析过的周期问题至今仍然在

① 本节数据来源于温厉、温铁军：“中国粮食的供给周期与价格比较分析”，《管理世界》1997年第4期。

② 参见温铁军：“粮食问题不是粮食的问题”，《中国农民》，1995年。

发挥负面影响，并被新世纪之初发生的逐年减少的粮食总产量导致的供给短缺所进一步验证。

1. 粮食进出口与价格政策

进一步分析现在粮食供给的相对过剩的原因，就会涉及农产品的国际交换。统计数据表明，在90年代中期粮食生产量在大幅度调高价格的刺激下突然出现高增长、特别是1995~1996年连续两年突破历史最好水平的情况下，有关部门仍然在维持着粮食的大量进口，1995年1月~1996年6月在18个月内进口了3000万吨，这是建国以来最大的进口规模。并且，由于是在粮食持续高产的同期大量进口，属于典型的顺周期调节，必然造成供给大于需求，加剧粮食的周期性波动。

与进出口因素相关的价格政策更为重要。

根据联合国粮农组织（FAO）的研究，**国际市场粮食价格18年来基本上是下降趋势**；而中国则相反，由于改革之前长期人为规定粮食和其他农产品的低价格以获取剪刀差的影响，除了1989~1991年和1997年在粮食连续大丰收以后的情况比较特殊之外，改革20多年来大多数年份粮食价格是上升的。并且，中央政府曾经于1979~1982年和1994~1996年两次大幅度提高官方收购价。前者可以认为是对计划经济时期长期推行剪刀差、人为压低农产品价格的临时性补偿；起到了休养生息和刺激生产的双重作用。而后者则是在农业比较效益低的情况下，以提高价格所隐含的财政补贴来稳定农民的粮食生产，以保障宏观经济进入高涨期的需求；其初衷无可厚非，结果却影响深远。

因为，政府1993~1996年粮食两次调价幅度过大，都在40%以上。其实在1993年高达42%的提价当时，主要粮食品种的价格就已经高于国际市场约20%了。特别值得注意的是1994年1月1日外汇并轨改革动作很大，人民币一次性大幅度贬值50%以上，又使得国内的粮食价格仅在短时期内低于国际价格。同期的另一个重要变化是1994年执政党十四届三中全会之后国企的全面市场化改革。外贸部门既然是企业，并没有在硬约束条件下义务承担国内市场稳定的任务，于是便理所当然参与国内抢购，把国内市场短期出现的低价粮食拿到国际市场赚取利差。所以尽管1994年是粮食低产年，还是出口了1000多万吨。又由于1994年国民经济进入高涨期，基本建设投资上得很快，带动约8000万农民工进城，城市粮食成规模的需求又增加，所以内贸也抢购。这就造成国内粮食价

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

格猛然上涨，在1994年初短短的4个月时间内突破了国际粮食市场价格水平；并且在新增需求压力下一路上涨，最高的时候玉米的国内集市价格高于国际期货价格103%。这又造成外贸反过来大量进口；形成在国内生产高涨、1995~1996年粮食年度产量增加情况下的粮食规模过剩。

因此，**90年代以后的粮食供求波动，至少部分地可以归因于流通、金融等政府垄断条件下企业的市场化改革之后的逐利行为**。

2. 在粮食周期性波动之中的政府应对政策分析

国家垄断条件下贸易部门的逐利行为造成的重大损失，一般会成为胁迫政府进一步增大补贴的客观依据。

中国政策界都知道的情况是：1996年以后连续大幅度增产形成的粮食规模过剩更多地占压了银行资金，促进了1998年以“防范金融风险”、减少粮食压库造成的银行资金呆滞为目标的“粮食购销体制改革”。这种为了减少政府垄断金融部门的坏账而推出的**粮食政策的要点，当然是合乎逻辑的：按保护价敞开收购，粮食部门加上经营费用和利润之后顺价销售，所得资金封闭运行用于还贷**。但，同样由于市场经济条件下的粮食垄断部门逐利行为，导致政策执行的结果是灾难性的——到2000年形成已经超过2600亿公斤的过剩仓储；进一步增加了财政对粮食流通环节的巨额补贴和粮食部门在银行的资金占压。随之，政府拟通过增加出口补贴促进粮食出口来削减库存，但在加入WTO之后已不可能。

统计资料表明，国内粮食价格自1993年下半年以后，长期在“天花板价格”之上运行。1994年上半年因外汇改革本币贬值，原来已经高于国际价格的中国粮食在短期内略低于国际价格，使追求利润的粮食企业有了囤积居奇或出口获利的机会。当时国内大米市价低于国际价格38.5%，小麦和玉米分别低20.4%和14.1%。于是，中国1994年在粮食比上年减产1138万吨的情况下，反而净出口约200万吨。由此造成国内供需矛盾突出，紧接着5个月之后国内价格就再度顶破“天花板”，并且开始在“天花板”之上连续暴涨两年。最高为1995年中，大米和小麦均高出50%；玉米价格甚至高出一倍以上（1999年3月份国内市场平均价格1.44元/kg，而美国芝加哥的期货市场平均价格折合人民币仅0.72元/kg）。大豆的国内外价格差也在1倍左右。即使考虑运费，中美粮食差价仍然悬殊。因此，90年代后期的进出口导致中国连年丰收后已经涨库的粮食如果不补贴就难以出口；如果放开市场就更没有销路。

对此，中国特色的体制再次发挥了关键作用。主要借助执政党1999年6月提出的“西部大开发”战略而配套开展了“退耕还林”政策，切实起到了缓解粮食库存压力的作用——国家财政把退耕还林专项资金支付给粮食部门，粮食部门调出库存用于支付退耕农民的实物补贴（每亩200斤粮食）；最后，扣除了购销调存的经营费用之后的资金用于向农业银行还贷。这样能形成各个国家宏观部门之间的资金循环，当然是个有效的政策设计；但究其实质，仍然是财政为粮食政策损失“打补丁”。随着2001～2003年粮食总产量逐年下降，并且政府开始“挖库存”保供给以来，该设计便随之发生重大改变——2005年起国家下达的退耕任务指标较大幅度减少，但愿不会造成新一轮“退林还耕”。

二、中国加入世界贸易组织（WTO）对中国农业的影响

自从中国1998年做出加快“入世”进程的重大决策以后，越来越多的人关注WTO。

中国2001年以“一个茶歇”的优势先于台湾加入WTO之后，在国外形成一个很值得分析的情况：在大多数发展中国家的NGO们抗议WTO代表的资本主义全球化的运动中，几乎完全没有中国人的身影。同期，越来越多的发展中国家跟着发达国家“敲打中国”，甚至把中国指责为“新殖民主义”的发展中国家学者也大有人在。看来，中国人除了意识形态化地欢呼加入WTO之外，也确实有必要把自己在入世前后的情况搞清楚①。

1. 农产品国际贸易规则变化

根据90年代以来农业主产品的国际贸易变化趋势，其对国内农业的稳定发展和国家经济安全的影响越来越大。

首先，中国得到世界贸易组织成员国地位是以农产品关税减让作为让步条件的，并且，对农产品生产的直接补贴限定在不超过8%。在国内价格水平高于国际价格（1999年初主要粮食品种国内集市价格下跌但还是比国际期货价格高20%以上）的情况下放开进出口，中国遍地不规

① 美国贸易谈判代表巴尔舍夫斯基在国会听证会演讲中明确提出，美国在与中国的谈判中唯一作出的让步，就是允许中国大陆先于台湾加入世贸组织。在最终签署入世协议的时候，大陆确实在同一天的同一个上午，先于台湾“一个茶歇”的时间加入了WTO。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

模的小农经济在国际大农竞争压力下的不利影响很难估计①。

其次，**尽管农产品占世界贸易总量的不到10%，但在农产品贸易上的争端却日趋复杂**。动态地看，在乌拉圭回合达成协议之前，为了维持粮食价格，美国是补贴不种地。1994年把乌拉圭回合纳入关税贸易总协定（GATT）蜕化出世界贸易组织（WTO）之后的变化是美国1996年4月通过新的农业法规定削减补贴，最终实现不补贴；但到2001年美国恢复了对从事农业主产品生产的农场主的高达每年200多亿美元的补贴，亦即：政府财政承担了达到盈亏平衡点的风险。这样农场主就会增加粮食播种面积，造成粮食的世界供给量增加和国际价格下跌。中国的国内市场价格高，又基本上没有或只有部分产品得到很低的关税保护，国外低价农产品及其制成品冲击国内市场，直接影响中国分散小农从事的小规模低效益的农业生产。

2. 中国入世之前在农产品贸易上做出的让步②

1999年4月10日《中美农业合作协议》签字，是中国农产品贸易上的一个重大事件。美国农业部长格利克曼签字之后指出，中国在农产品贸易上做出的让步主要是“同意取消这些针对我们的谷物、柑橘和肉类的长期存在的有争议的壁垒，将给我们带来相当大的好处，使我们可以向中国巨大的市场大幅度扩大这些产品的出口。”他称赞这份农产品贸易协议是“**美国农业的一个重要突破**”。

之所以是美国的突破，一是中国同意取消原来对美国南部柑橘的进口限制；而过去之所以限制是为了防止果蝇危害。二是中国同意美国西

① 加入WTO后，各种非关税措施将被禁用，只能转化为相关的等效关税之后按规定削减。关税减让和非关税政策手段的丧失，为国外农产品进入我国市场提供了便利条件，对我国的宏观调控是不利的。另外，非关税措施合法地转化为关税并进行减让，由于减让基期的1986～1988年我国大部分农产品的价格低于国际价格，关税化后的关税等值为负值，因此将无法使用贸易规则规定的关税化的手段。可见，非关税手段的丧失对我国农业的贸易保护不利。

② 国内大多数讨论对于农业进入国际市场一向是乐观的。例如，《中美农业合作协议》在中国已经明确做出重大让步的情况下于1999年4月10日签字；美国因此宣称：“坚定地支持中华人民共和国于1999年加入世界贸易组织。”有学者认为，这是一个难得的“双赢”的结局。在美国方面，至少农场主和贸易商们着实享受到了胜利者的欢欣鼓舞；而在中国方面，尽管由于美方的国内原因，克林顿在达成双边一揽子协议的“最后一刻”没有签字，但长达13年的中国加入世界贸易组织谈判，终于算是有了一个年内可望加入的“承诺”。本人当时曾发表文章，对此持相对比较保守的态度。本书第一版付梓之际，中美双边协议已经于1999年11月15日签字，美国原来单方面公布的内容中的农业条款没有改动。

北部7个州的小麦可以直接从西雅图向中国出口，从而降低运输成本，提高价格竞争优势；过去所谓“有争议的壁垒”，主要是中国为防止这些地区的小麦黑穗病（TCK），而禁止直接从西海岸进口[①]。

诚然，单就中美农业协议的内容看，美国突破的是农产品贸易上的“非贸易壁垒”，推进的是“自由竞争”。由于西方经济学对市场自由的推崇，国内大多数学者认为放开中国农产品贸易对中国经济发展利大于弊；**虽然有人也意识到脆弱的小农经济难以面对国际竞争的问题，但从积极角度评价仍然认为“中美农业协议不会影响农民收入”**[②]。

农产品贸易谈判，历来是关贸总协定谈判和世界贸易组织谈判中最困难的部分，1999年的《中美农业合作协议》，本身又与中国为加入世贸组织与美国应该达成的双边协议高度相关。因此，回避中美双边一揽子协议中的农业条款，仅就《中美农业合作协议》的内容讨论其利弊，是不全面的。为了加深对这个重大事件的理解，本书谨将互联网上美国商业部“单方面”公布的中美双边谈判协议文本中有关农产品贸易的内容摘要，以便读者知道在1999年4月中美农业合作协议签字时，中方为了尽快加入WTO，在这次中美双边谈判中对农产品贸易所做出的重大让步[③]：

专栏：中国入世之前做出的农业让步

中国同意大幅度增加最低关税限额（TRQ 1%～3%）的农产品进口数量，并且应美国的要求减少国家垄断进口所占的比例。到2006年，大豆从现在的170万吨增加到330万吨[④]，增加幅度为94%，其中私营部门应该达到90%；小麦从200万吨增加到930万吨，为现在的4.65倍，私营部门最初应有10%；玉米从25万吨增加到720万吨，为现在的28.8倍，私营部门应该达到40%；大米从25万吨增加到530万吨，为现在的21.2倍，私营部门应该达到50%。此外，到2004年，棉花要从现在的20万吨增加到89.4万吨，为现在的4.47倍，私营部门应该达到67%……

① 作者曾经当面听中国农业大学前校长石元春院士谈起农业科学家对此联名提交的抗议信，他甚至认为，谁允许外国病害地区农产品进口，谁就是民族的罪人。

② 参见1999年4月14日的《中国经济时报》。

③ 网址是：www. ustr. gov/releases/1999/04/ch - memo. html

④ 实际上到2004年就已经超过2000万吨，远大于国内总产量。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

> 同时，中国承诺取消出口补贴，特别是取消对美国不利的玉米、棉花和大米等农产品的出口补贴。而且到2004年前，中国除了在总体上把农产品关税降低到17%以下，还应进一步对美国有竞争优势的农产品降低到14.5%的平均关税。其中大豆仅3%；肉类和水果10%～12%；乳制品12%～19%；红酒20%。

国内有文章认为，这次谈判只是对关税配额（TRQ）做了调整，因为“中国对农产品的进口实行的是严格的配额制度，主要是由中国粮食进出口总公司及有关部门核准的公司负责进口。放宽美国的粮食进口只是增加配额和降低关税，并不是敞开国门进口美国的农产品①”。也有专家指出，即使按照承诺完成进口配额，全部进口总量也只占中国粮食产量的不足5%，不会对中国的粮食安全战略构成影响。

对此，作者自90年代以来一直认为，**分析进出口对中国国内粮食市场的影响，不宜把总产量作为基数**。农村改革以后20年的数据表明，中国粮食总产量中的约60%基本是小农自给自足，主粮商品量（扣除作为饲料的玉米）自1984年以来稳定在只占总量的不足40%，而国家定购的粮食约占这部分商品量的40%～60%，亦即仅占生产总量的约15%～20%。**这反映出一个在粮食安全上不同于一般市场经济国家的重要差别：在分析进出口时，所对应的基数本来应该只是总产量的约40%；而在讨论国家定购价格时，所对应的基数只是总产量的约15%～20%②**。因此，如果将以上数据按中国粮食商品率自农村改革以来的均值做加权处理，进出口对国内市场的副作用可能更为令人尴尬。

不过，如果结合上文述及的结构性假说体系之中的制度问题及其“路径依赖”分析，恰恰由于这种尴尬长期以来是国内垄断资本逐利造成的，知识界大多数人对于中国入世的欢呼之中隐含的近乎天真的“借力打力”之梦才不能简单化地否定。

3. 中国入世在农业方面的正反两方面影响

中国已经于2001年加入世界贸易组织。相对而言，入世对中国的影

---

① 参见1999年4月13日的《中国经济时报》。

② 中国在加入WTO之际所确定的粮食安全底线是进口占比不超过总产量的5%。

响还是能够从积极角度评价的。

一是当然如一般人都知道的，是城市消费者可以享受到质优价廉的进口粮食。例如，我们 1996 年以前常年进口约 1 千万吨外国面筋度含量高的硬麦，主要用于沿海大城市消费。例如，1997～1999 年这 3 年因为国内粮食大丰收而不进口国外的硬质小麦，消费者反映面包一切就掉渣，挂面下锅容易烂。这是由于国内食品市场上使用低面筋度的软质小麦的加工品，在质量上确实有点问题。

二是**进口资源密集型农产品等于进口稀缺资源**，也有利于国内有竞争力的农产品增加出口。80 年代末期以前，中国的农产品出口还是以土地资源型的基本农产品为主；90 年代以来，则明显改变为以水产品、蔬菜果品和部分畜牧产品为主，并且多数年份尚且能够维持 30～40 亿美元的小额顺差。因此从长期看，除了粮食、棉花、油料、糖料等土地资源型的基本农产品外，中国劳动密集的非资源型农产品还是有可能维持出口竞争力的。

三是在确保没有其他非经济因素干扰的和平条件下，增加进口大量占用资源的基本农产品，**有利于土地资源短缺的东部沿海发达地区**进行包括农业结构调整在内的产业结构调整，也有利于中国城市化的发展。

四是有利于打破农产品流通中的部门垄断，尤其是可能会有利于进一步深化中国正在进行的粮食流通体制改革。

此外，任何事物都有两面性，我们也**应该对其消极面、主要是对中西部传统农区的消极影响**进行分析，以促使国内理论界和实业界做出必要的因应调整。

其一是不利于国内稳定粮食生产的长期政策。**中国粮食与人口的增长高度相关，而且粮食消费的替代弹性低。**1997 年以后连续 3 年的粮食供给过剩是因为在 1994～1996 年连续两次提价幅度达 105%（与 1993 年官方收购价比）的政策刺激下，于 1996 年提前实现了 2000 年的产量目标。但人口并没有提前增长上去，若按照平均年增 1800 万人正常情况计算，等于少了 9000 万人去消费粮食，当然会造成粮食过剩。这种情况下，政府采取的补救措施是以计划手段稳住产量。而农民在不能优质优价的计划价格约束下，其反应是继续追求低质量、高产量。这是 90 年代中国高面筋度的小麦和优质大米的种植面积增加不快的根本原因。如果进口粮食质优价廉、而国家又不能通过计划价格或直接对农民的粮食生

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

产予以补贴，则中国的粮食生产就难以稳定。

此外，中国是世界上对农业“负保护”水平最高的国家之一，根据WTO农业协议中规定的国内支持总量（AMS）测算标准测算表明，1993～1995年在政府提高收购价格的情况下中国农业仍然处于负保护状态，农业流向非农产业部门的资金、资源，年均达人民币1050.97亿元[①]。另据北京师范大学金融研究中心主任钟伟教授测算，中国在加入WTO之后的负保护仍然高达8%以上。直到2004年以后，鉴于农业生产力诸要素特别是劳动力投入的机会成本明显提高，导致粮食生产明显形成负效益，政府才开始对种粮农民予以现金直接补贴。

其二是在国内粮食价格受进口压力下降的情况下，东北、华北和中西部传统农区以种植业为主的农民收入会受到影响。这是因为很多传统农区农民从种植业得到的收入仍然占60%以上。如果种植业受进口冲击比较收益进一步下降，农民种地就只能亏损。以农业条件较好的东北为例：面筋度低的春小麦、高含水的玉米、蛋白质低的大豆是3种当家作物。但这3种农业主产品都已经过剩；国内价格都一度大幅度高于国际价格；而且，即使按照这样的高价格农民种地仍然不合算。中国入世之后的事实表明，不仅东北地区的农业调整结构几乎没有出路，而且加入WTO以来的大规模进口对于从事大豆生产的农民的影响无论怎样估计都不过分。

我们还应该看在这个领域中，日本、韩国和中国台湾地区的“前车之鉴”。

据分析，东亚国家和地区的稻米、小麦、玉米这三大主粮产品之中，由于受到冲击而相继衰败的顺序，将会依农民自给自足的比重不同和国内饮食习惯的变化而不同，一般先是玉米，后是小麦；最后才是稻米。

4. 农产品贸易本质上是不平等竞争

从理论上看，农民收入是对农业剩余的分配，农业剩余分配也就是地租分配。**粮食这种资源型产品的贸易竞争力根本上来源于地租。土地面积越大绝对地租就越多**。中国农村户均土地面积仅0.4公顷的

---

① 就农产品分品种而言，玉米的AMS达人民币492.97亿元，稻谷为人民币211.27亿元，棉花为人民币126.12亿元。（数据引自徐贤、施厚歧：“中国农业扶持与保护的理论实践与对策”，《首都经济》1998年第11期）。

细小规模农业，能够在粮食生产上得到的剩余本来就微乎其微；显然不能与美国平均数百公顷、农业剩余上千倍于中国农户的大规模农场竞争。

因此，**中美之间的粮食贸易属于典型的不平等竞争。**

我们不必引述近代史上美国农产品借民国政府“美麦贷款”、“美棉贷款”之便大举占领中国市场，迫使中国小农大量破产的教训，就连西方学者都指出，让中国按照美国的条件加入WTO，好比是让尚未长大的稚童，按照美国定下的拳台裁决规则，与美国的泰森一类的拳王较量。我们不妨借用这个比喻再引申一下：让中国的“武术冠军”——国有企业上去打，倘若必须按照美国的规则比赛，也难有胜算。

此外，根据1999年达成中美农业协议以来国内公开发表的文章和互联网上发表的资料可知，美国领导人“一直坚持认为，中国在这个贸易组织中的成员资格不是关系到经济问题，而是关系到全球一体化问题。它将**使中国进入一个法律框架，迫使它根据西方式的贸易法律行事。它将使市场极大地开放，从而及早地使得更多的中国人能够接受到外国思想的影响**[①]”。无论中国做出多么重大让步，美国都会“坚持这样的要求：即使在中国加入世界贸易组织之后，也应该让美国有权对中国实行单方面贸易制裁[②]”。

尽管中国入世之后按照WTO规则行事的表现，原则上被西方国家认可，但到2006年这5年来受到的“反倾销”提诉高达2000多起，而中国对于国外的“反倾销”提诉才100多起。有鉴于此，后WTO时代的谈判如何进行更值得关注。

中方在金融、保险等战略产业，以及其他仍然维持部门垄断的领域中应**先向国人开放**；现在则尤其强调政府应参考其他东亚小农经济社会的经验帮助农民发展合作事业，给予农民合作社直接进入金融保险和流通等领域提供免税优惠和资金扶持，以非农领域规模经营的利润反哺农业。否则，中国农业在世界贸易组织的制度约束下，难以避免自身衰变被人家“单赢”的结局[③]。

---

① New York Times, 04/10/ 1999.

② Washington Post, 04/13/1999.

③ 温铁军：《〈中美农业合作协议〉对中国农业的影响》，国际经济评论，1999，Z3；《WTO与中国的“三农”问题》，中国农垦经济，2001年8月。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第二节　改变“三农”外部条件的城市化及其经验与教训①

如前文所述，小农村社经济制度内部种植业劳动生产率低，是农业发展的最主要制约，那么，一般都会合乎逻辑地认为解决中国农业问题首先还是要努力改变外部条件，即：加快农业过剩劳动力的转移和农业人口的城市化进程。尽管这是我们自80年代中期全国完成大包干改革以来一直强调的；但近年来作者开展的调查研究和国际比较，已经使我们在打开眼界之后，不得不深刻反省以往的简单化讨论中的很多问题②：

一方面，我们当然只能顺应城市化必然随工业化而加快这个规律；但在中国人口与资源关系过度紧张的基本国情矛盾制约下，尤其**应防止出现其他发展中人口大国普遍存在的“以大型贫民窟实现城市化”的弊病**。为此，注重以培育地方中小企业向城镇相对集中发展、带动地方就业的“城镇化”，应该作为中国加快城市化发展的战略选择。但是，即使城镇化已经被接受为国家发展战略，仍然问题多多，教训切切③。

另一方面，同时也应该更加注重大多数中西部和没有条件随城市化加快而获益的那些传统农村的基本建设、乡村治理和可持续发展。从中国进入新千年以后的政策选择看，这个战略方向已经得到重视④。

一、关于城市化的讨论意见

1. 城市化滞后于工业化、城乡人口比例结构调整滞后于产业结构调整

改革以来国内开展的相关研究，主要是根据美国经济学家刘易斯的二元结构理论，以及德国经济地理学家沃尔特·克里斯塔勒的中心地理论——非农业的每一种经济活动必然趋向市场集中，其结果不是形成新的城市，就是扩大原城市规模。一般理论研究认为，中国的问题主要是

① 本书第一版表述的作者过去一贯坚持的加快城市化进程是解决“三农”问题的根本出路的观点的内涵，在第二版时有重大调整。

② 温铁军：“中国的城镇化道路与相关制度问题”，《开放导报》，2000年5月。

③ 温铁军：“城镇化：进城农民门槛最低”，《社会科学报》，2005年6月1日；

④ 温铁军：“农民不可能都进城”，《绿叶》，2004年3月。

制度性的：在城乡二元结构体制制约下，非农经营发展和产业结构的高度化，并不带动城市化①。

专栏：农村改革18年来的劳动力转移情况

1978～1996年，农村劳动力增加14650万人，非农劳动力净增9877万人，即**67%的新增劳动力是在农村内部从事非农生产**。同期转移到城镇的劳动力为2687.1万人，平均每年转移167.9万人，仅为同期农村新增劳动力的18.3%。即使在1992年全国宣布进入市场经济之后，农村劳动力也仍然主要滞留在农村；经济高增长的**1995～1996年空间转移最多也仅为220万，只占农村劳动力总数的0.48%，而同年非农劳力占农村劳力总数的28.2%**。

于是，90年代的政策和理论界，一般都认为城市化滞后于工业化、就业结构滞后于产业结构的问题相当明显，政策调整的余地也很大（参见下表）②。

表2－1　1978～1996年农村劳动力职业转移与地域转移对比　单位：万人

年份	非农劳动力数量	转移到城镇的劳动力	农村劳动力总数
1978	3150	148.4	30638
1979	3190	219.1	31025
1980	3502	127.4	31836
1981	3692	92	32672
1982	3805	66	33867
1983	4340.8	68.2	34688.9
1984	5887.6	123	35967.6
1985	6713.5	150.2	37065
1986	7512.9	166.5	37980.8
1987	8130.4	166.8	39000.4

① 沃尔特·克里斯塔勒（Christaller. W，1996）。

② 资料来源：《中国统计年鉴》1997、1994、1992、1987。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

年份	非农劳动力数量	转移到城镇的劳动力	农村劳动力总数
1988	8611	159.9	40066.7
1989	8498.3	120	40938.8
1990	8673.1	118	42009.5
1991	8906.2	140	43092.5
1992	9764.6	160	43801.6
1993	10997.6	185	44255.8
1994	11963.8	195	44654.1
1995	12707.4	220	45041.9
1996	13027.6	210	45288

2. 城市化与粮食供求问题

人们自然会考虑人口的城市化带来的粮食消费是否增加。理论上，城市化水平的高低与农业所能提供的粮食剩余呈直接相关关系。长期以来中国存在着一种观点，即城市人口增加越多，粮食消费越高，粮食是城市化的第一制约条件①。

然而，粮食问题是否真的构成了城市化的制约因素，一直存在各种不同意见的探讨。

比较积极的观点认为，如果假设耕作技术无变化，则粮食的供给主要取决于耕地面积、物质投入和劳动投入的水平。物质投入主要取决于粮食的比较效益，因此，粮食生产与人口的城乡分布无关。由于中国是个劳动力过剩的国家，况且目前实际上从事农业生产的劳力只有 2 亿多人，即使城市化水平再提高 20 个百分点，也不会必然导致农业劳力投入的减少。中国农业大学的安希汲教授曾经指出：在中国具体条件下，如果城市化进程稍快一点，反而会减轻粮食供应的压力。有关研究利用 1991 年的统计资料估计的中国大陆城乡人均食物消费量的变化，显示了

① 北京经济学院人口经济研究所编：《中国人口科学论集》，中国学术出版社，1981 年版，第 99 页。

小城市人均粮食消费量为138.7公斤，省会城市为118.6公斤，分别比农村199.4公斤少60.7公斤和80.8公斤。在收入、价格及其他条件都保持不变的情况下，根据各种动物性食品的料肉比计算，一个农村居民从农村转移到城市所消费的粮食的增加量为：转移到中小城市为-41.1公斤，转移到特大城市为-39.1公斤。计算结果表明：**城市化将导致粮食消费的下降**，转移到中小城市比转移到大城市直接粮食消费下降得略少，间接粮食消费下降得略多。

上述分析的结论是显而易见的：作为商品的粮食对于大城市和小城市而言，并无大的差别，实际上粮食消费并不构成城市化的制约因素①。

近年来的研究似乎进一步证明了中国的粮食生产潜力很大，从105个生态农业小区为研究单元的科学计算结果看，2004年全国的耕地粮食生产能力达9.20 $\times 10^8$t，远高于全国同期的粮食现实产量4.69 $\times 10^8$t和粮食消费量4.9 $\times 10^8$ t，说明目前中国粮食安全的耕地资源保障程度较高②。

相对而言，以上观点之成立，在于得以排除其他经济和制度变化因素而静态地讨论。比较中性的动态分析，以及东亚以小农经济为农村经济基础的国家和地区在工业化城市化加速时期导致农业衰败和粮食安全战略失效的客观历程，以及本书第一章第一节的理论分析中也有关于劳动力外出打工形成对农业、特别是粮食生产的劳动力投入的“机会成本”增加的论述，则未必支持这些结论。此外，本书引述农业部农村经济研究中心90年代中期的研究，得出农业劳动力的转移对农业产生影响，事实上取决于不同地区农户的资金和劳动力这两种要素的可替代性③；指出在90年代后期教育和医疗“产业化”改制推动其收费大幅度上涨的影响下，农民的现金开支发生向这些垄断部门收费倾斜的结构性变化；在农业上一度出现过的资金投入替代劳动力投入的现象，事实上也难以持续。

其实，20世纪90年代在农村政策研究部门中也长期存在工业化城

① 黄季焜等著：《迈向二十一世纪的中国粮食》，1998。其中料肉比为：猪肉4.14，禽肉3.2，牛羊肉3.15，禽蛋3.2，鱼虾0.87，牛奶2。

② 张晋科、张凤荣、张迪、吴初国、安萍莉：“2004年中国耕地的粮食生产能力研究”，《资源科学》28卷第3期（Vol. 28，No. 3），2006年5月。

③ 杜鹰、白南生等著：《走出乡村——中国农村劳动力流动实证研究》，第六章“农村劳动力外出就业对农业的影响”应用不同地区入户调查数据分析了劳动力与资金在农户家庭经营内部是相互替代的。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

市化加速是否导致粮食供求总量结构变化的争论。**本书倾向于审慎地，甚至相对消极地看待工业化和城市化加快对农业、特别是农业主产品生产的影响**①。

3. 城市化与土地征占

这方面也存在静态的理论与动态的现实之间的矛盾。

一般理论研究认为，城市面积的扩大必然要占用耕地；但城镇人口密度比农村大，城市的聚集效应也有利于节约使用土地。正常情况下，如果两者相抵，城市化并不必然导致耕地面积减少。然而，改革开放以来出现的三次经济高速增长，事实上每次都伴随耕地的大规模征占；近年来更是随城市化加快出现房地产开发滥占耕地导致大面积腐败和社会冲突的问题。

究其原因，各有不同：

80年代以乡镇企业“异军突起”带动的经济高增长，是农村内部对耕地转化为非耕地过程之中增值地租收益的自我占有；导致农民人均收入增长速度一度高于城市②。

90年代则主要是政府以法律形式弱化农村集体土地产权，使其缺乏实现形式，这种人为地制造的制度缺陷，才使地方政府得以“以地生财”③。

另据有关专家分析，90年代以来农村土地被低价征占造成农民利益流失，最为保守的估计也在两万亿以上；极端的估计值是五万亿。

而进入新世纪以后爆发的这次耕地的大规模征占，则主要是在国家金融资本完成与中央权力结合的垄断之后，出现几乎全行业从过去的长期贷差转为存差；同期，当然会造成“政府公司主义”的地方经济缺乏现金流，遂迫使资金拮据却攀比GDP的地方政府更加大规模强行占地，通过“以地套现”与金融资本完成投资交易。

以市场取向推进改革的最近20年中，不仅市场经济条件下农业的三

---

① 国务院发展研究中心农村部的副部长谢杨研究员认为90年代的粮食供求大幅度波动不是总量结构变化造成的，而主要是制度因素。我则在“中国粮食供求的五次波动”（《科技导报》，1999年1月）中认为，不能忽视每次工业化加速拉动非农就业和人口流动带来的城市消费总需求的短期扩大；这应该属于总量结构的变化。

② 温铁军：“乡镇企业资产的来源及其改制中的相关原则”，《浙江社会科学》，1998年3月。

③ 温铁军、朱守银：“地方政府的资本原始积累与土地农转非”，《管理世界》，1996年。

要素（土地、劳动力、资金）更加大规模地净流出农村，而且，**每次中国出现经济高涨，几乎都同时造成耕地减少幅度大于人口非农转移，导致农村人地关系高度紧张的基本国情矛盾几乎不可能随改革与发展而根本改观**。下图2-1的两条曲线标示出，改革开放25年来每次GDP高增长都必然引发耕地被更多征占。

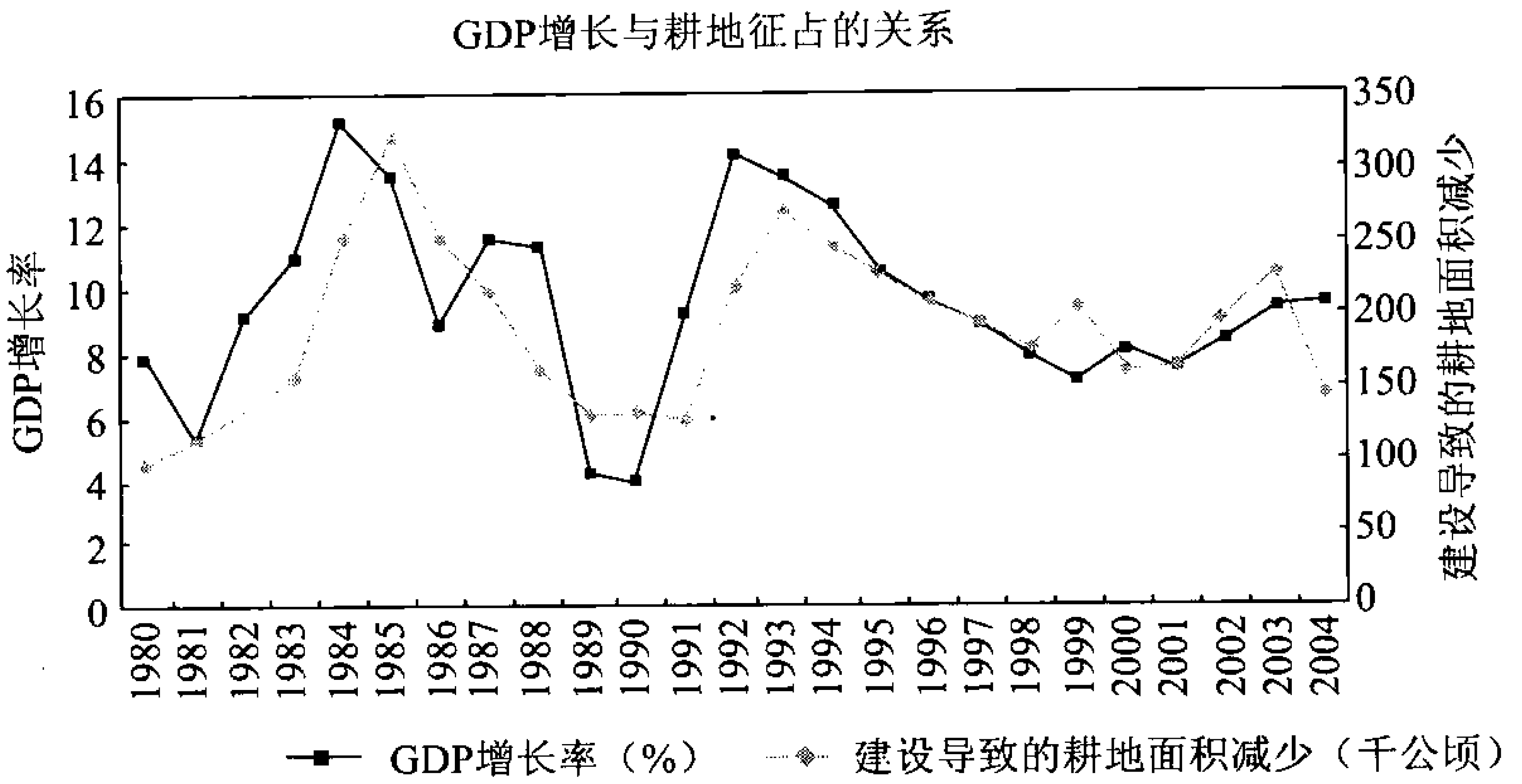


图2-1 改革开放以来经济增长与耕地征占（1980～2004）①

图表数据来源：《中国统计年鉴（2005）》。

我们在调查研究中认识到：在20世纪末以来中国城市化加速发展过程中，一方面地方政府资本原始积累导致工业化建设大规模占地不可逆转。**目前这种制度软约束条件下的行政控制，实际上既不能有效抑制各级政府在财政亏损压力下对耕地“农转非”（从农业用地转为非农业）巨额增值收益的渴求，也不能控制中央上收了金融权力之后地方政府与具有垄断地位的金融资本之间“以地套现”的交易**。另一方面，乡镇企业在资本增密的内在机制作用和以私有化为主的改制中，出现了始料不及的资本排斥劳动、使农村劳动力在本地的非农就业连年下降的情况，同时也并不因为产权清晰而出现原来坐落在乡村的企业向城镇的自然集聚。**地方政府“以地套现”和私有化改制后企业排斥劳动这两个方面的问题，都给“城镇化”发展带来阴影，但却很少引起政策部门和理论界**

① 最初负责该图的数据搜集整理的是中国人民大学讲师穆贤清博士，发表时做图表处理的是中国人民大学高级工程师谷苹女士。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

的重视。①

鉴于以上分析，人们不得不承认：本应起到通过大量吸纳农业人口和促进乡镇企业集聚，来缓解人地矛盾，推进规模经济和调整产业结构的作用的农村"城镇化"战略尚未如愿。参照城市发展模式的**地方政府正是利用现行土地管理法不承认农村集体土地所有者享有平等的经济权益的弱点，通过土地低价征占，高价出让，最大限度获取土地资本的增值收益**。其结果造成城镇地价抬升、门槛过高，农民和中小企业向城镇转移的可能性降低，城镇发展也由此陷入两难困境②。

二、农村城市化中的产权问题：股份合作制还是股份制

"城乡二元结构"作为中国的基本体制矛盾几乎已经让人们耳熟能详。但仅仅认识到城乡二元结构是农村人口和农村工业向城镇集中的关键体制障碍，在当前滞后的城市改革正在实行资本排斥劳动的情况下并无实际意义。

我们在推进农村城市化的小城镇建设改革试验中看到：影响农业过剩人口进城和乡镇企业团体化的具体问题仍然主要是农村产权制度的不完善和政府不对9亿农村人口提供就业、医疗、养老这三项本应由政府承担的社会保障。由此，**企业产权的社区化使其"离土离乡就破产"，农民进城落户必须交出承包土地不仅是"离土离乡就破财"**，而且彻底失去基本保障。因此，只要保障制度不完善，社区化的乡镇企业产权不清，农民就离不开社区环境。

乡镇企业的改制，以90年代中期为界分为两个阶段：以前10多年的乡镇企业改制，沿袭了大包干"分配"式改革成功的制度经验，大部分是以向成员分配股权的股份合作制为主要形式的。因此，80年代以来，乡镇企业**体现"劳动者联合"的股份合作制改革既实现了产权的人格化，也并没有根本改变其"追求社区整体收益最大化"的目标，当然也没有引起失业问题**。此后的当务之急，是进一步促进产权流动，促进分散的小资本向小城镇集中。然而，**90年代后期改变为以"卖"为主的**

① 参阅温铁军：《三农问题与世纪反思》，第435页"政府资本原始积累与土地农转非"，第355页"乡镇企业增长之谜与改制原则"，三联书店出版社2005年第1版。

② 有关城镇化的论述，请参阅温铁军，温厉："中国的城镇化与发展中国家城市化的教训"，《中国软科学》，2007年第7期。

产权改革，却客观上排除了乡镇企业本来对农村社区承担的解决就业和“以工补农”等责任。其正面的作用，是改革者们曾经热切期望的企业成为独立于农村社区之外的经济主体。其负面的作用，则是人们始料不及的企业目标机制转变之后追求资本增密、排斥劳动（见图2－2）。

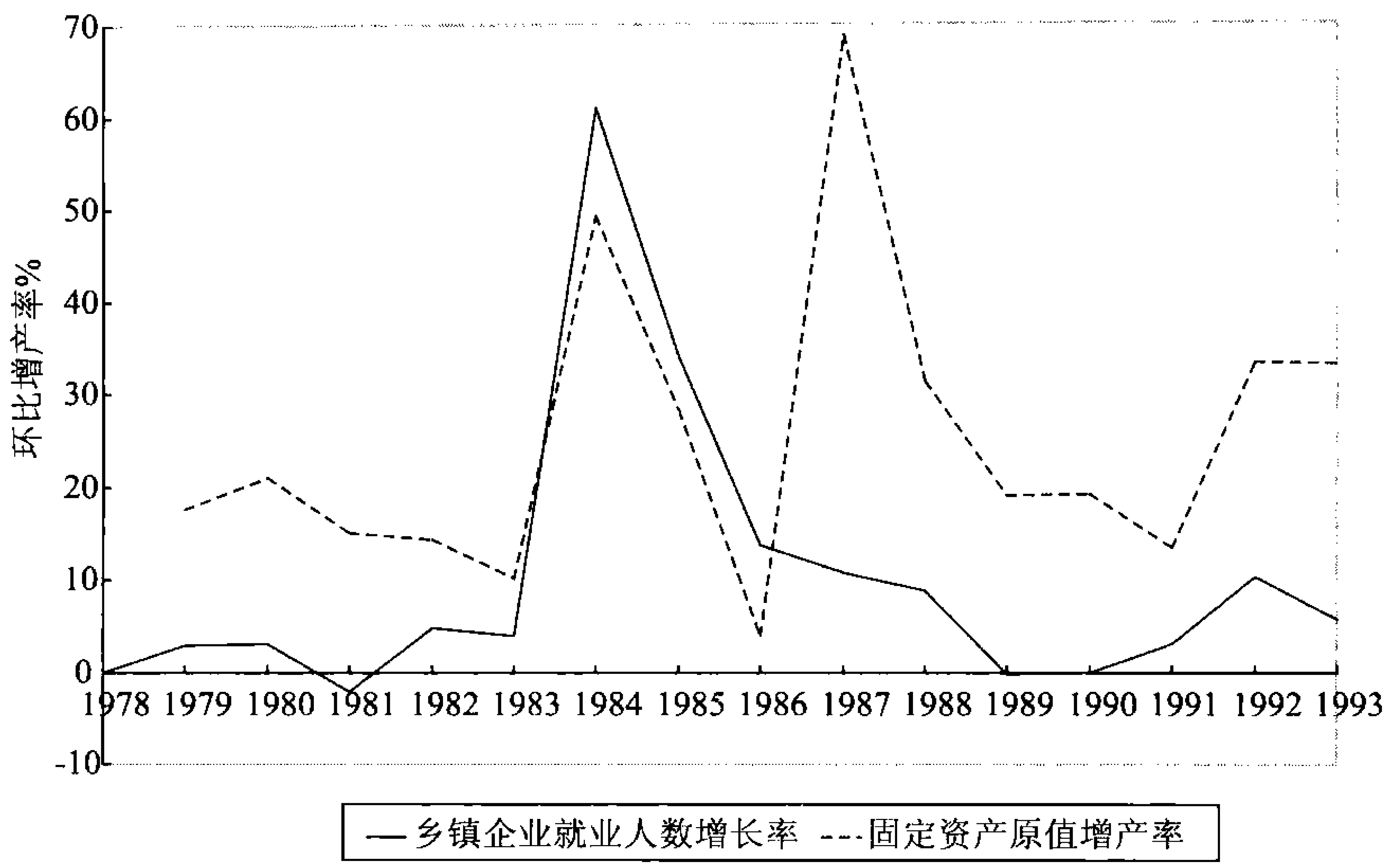


图2－2　大规模改制之前乡镇企业资本与劳动力增长速度的偏离情况

上图可以清晰地看出，乡镇企业80年代中期劳动力增加的速度明显大于资本增加；而进入大规模改制阶段之前的80年代后期和90年代中期的趋势则完全相反。在“资本增密、排斥劳动”成为乡镇企业内在机制之后，大规模股份化和私有化改制也就不可避免了。

这个结果迫使我们考虑“我们到底要什么”，难道真的有必要再次为了追求理论上的彻底性而忍受这种改制造成的巨大负外部性对农村百姓的惩罚吗？

在现行公司法和“两个转变”目标制约下，乡镇企业的私有化改制和追求资本增密，使其吸纳就业和以工补农随之下降的问题越来越突出。**而1987年的一项专题研究表明，乡镇企业的创办动机本来就是社区就业最大化和福利的最大化**，不是一般企业追求的“利润最大化”①。

① 指国务院农村发展研究中心发展所由周其仁、杜鹰等人主持的200家大型乡镇企业调查。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

应该认识到，初期**乡镇企业的真正作用并不是创造工业产值，而是创造就业机会**，解决农村约2亿过剩劳动力的就业问题。通过吸纳低素质的农民非农就业、使农业的劳动生产率得以提高，从而提高农民收入，稳定农业和农村经济。所以**乡镇企业的问题不是企业问题**，而是如何让农村过剩劳动力就业和小农村社经济制度下的农业获得反哺问题。

我们认为，由于乡镇企业原始积累阶段对社区内部土地无偿占有和劳动力无限供给，可以不对劳动力支付任何社会保障开支的特殊条件，**使乡镇企业占用本地劳动力越多，其收益中来自社区的转移收益就越多**，从而自然地形成了吸纳过剩劳动力就业的内在机制。而且乡镇企业与国营企业相比竞争力较强的根本原因，在于**其利润中隐含了被企业占有、但一向并未计入的、高达70%以上的社区土地和社会保障转移收益**。这种转移收益只能在社区化的乡镇企业以追求社区整体收益最大化为目标的前提之下，才能顺利实现。如果不顾国情矛盾，也要按照城市企业“资本密集、排斥劳动”的办法搞，就会使乡镇企业已经吸纳的非农就业的过剩劳动力再度失业。这也就最终危及了农业的可持续发展。

第三章　农村基本经济制度的试验研究

参与农村试验区长达11年实践的研究人员认为，在农业和农村经济面临的外部环境短期内不可能根本改善的条件制约下，**各地正在形成相对完整的以土地产权制度为基础发育市场经济主体，包括基层经济组织建设、积累、投入和产业化经营的“基本经济制度”**①。上文所述历史上长期存在的土地“两田制”和“两权分离”是其内生性制度基础。**农村基本经济制度作为农业可持续发展的制度保障，应该能够兼顾公平和效率两个原则，能够把传统农业和市场有机地结合**。而构建或形成这种制度所需要的，是发现和利用村社内部的传统社会资源，推进组织创新和制度创新。

鉴于这些当年已经被官方认可和推进的农村改革试验区所证明的制度内涵，在2002年以后民间推进的“新乡村建设”试验区再度得到验证；因此，本书简要引述这两段有关试验区制度创新的经验为例作分析。

第一节　产权制度与经济主体

一、土地产权的进一步完善②

本书上文所述农村社区内部化的土地产权两级构造，正在发生更为深刻的变化。对此可以通过很多基层制度创新的经验予以说明。

1. 土地股份制

1990年代，山东、陕西等地把农民承包的土地入股、作股，原承包农户与村集体按照农民7、集体3的比例占有土地转移收益的“股田

① 温铁军、朱守银：“中国农村基本经济制度试验研究”，《中国农村经济》，1996（1）。
② 具体论述可参阅本书第四部分。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

制”，意味着以村社集体为名的社区精英们在长期的制度形成的交易之中已经承认，**农民在“产权两级构造”中所占的份额大于集体**。1997年全国推行“延包”政策，明确规定集体“机动地”不得大于耕地面积的5%，农户承包土地在30年期限内发生转包，其地租收益归原承包农户。这表明国家在其收益主要来源于非农经济领域之后，更加明确地站在农户一边以获得占人口大多数的农民的政治认可。以后，那些搞“股田制”的地方实行变通，把原来按照农民7、集体3的比例，改变为按照转入农户7、转出农户3来分享土地转移收益。这意味着在明确了以集体为名的社区精英只能占有5%的公田，对农户发包，其收益可能主要用于村社公共开支，实际上是在**恢复了部分“公田制”之后，以集体为名的社区精英们实际上不再可能占有、分享农民的土地有偿转让收益。也意味着更多地向农民让渡了土地产权**[①]。

大包干以后维持了约20年的农村土地产权两级构造随之发生重大变化。由于农民的产权份额增加，土地的租佃关系重新开始活跃起来，“反租倒包”、“承租返包”等各种现行产权制度条件下的租佃形式，在以农业为主的传统农区不胫而走。例如，安徽阜阳试验区的“反租倒包”，是由村集体以每年600元/亩的租价向农民反租已经落实到户的土地，形成区域化规模化种植，再倒包给农民进行经营管理。而“承租返包”则主要发生在那些“农业产业化”案例中，即外部投资人进入农业，向有土地长期使用权的农户“承租”土地以达到一定规模，再根据市场需求决定种植作物的技术要求，返包给农户按投资人要求投入劳动力。如果根据马克思的经典定义，“地租是土地所有权的特有经济表现”。那么**“反租”和“承租”的意义，都在于以支付地租的形式，承认了农民对土地的部分所有权**。但同时，也**客观上使农民具有双重身份**——以土地产权人的身份获取“货币租”或者“定额租”的同时，逐渐转变为支付劳动的“农工”。

中国90年代末期加快市场化改革进程、经济进入高涨期以来，农民劳动力外出打工占比增加，使得**农民收入中非农现金收入占比大于绝对份额，劳动力投入农业的机会成本增加直接压抑了农民对土地投入的积极性**。

这个时期，农业用地的地租完全由市场决定。这些都进一步发展了

---

① 旧中国农村各种名义的“公田”占比南北差异很大，全国平均不足5%。详见本书第二部分。

土地租佃关系。各地租入土地超过上万亩的规模农场从无到有，逐渐增多。同期，在北方和西北那些土地资源相对宽松的地区，户均土地规模超过100亩的半机械化小农场也发展起来了。很多**“租地农场”案例表明，随物化劳动投入增加和农业成本增加，资本产出率提高而土地产出率相对下降的情况，正在成为新的值得关注的趋势**。

就在这个时期，全国人大于2003年10月颁布了《农村土地承包法》，县级政府为有地农户颁发了有国徽封面的土地使用权证书，促进了土地的规范转让。

2. 耕地与非耕地的不同制度安排

非耕地，包括“四荒地”（荒山、荒坡、荒地、荒滩等），由于并不像耕地那样必须承担农民的生存保障功能，因而，虽然大包干之初非耕地也实行了均分制，但后来的转让往往更多体现了市场作用。

各地在非耕地开发中注重制度建设，创造了明显的制度效益。例如，陕西延安试验区通过四荒地拍卖体现市场形成地价，农民“买到”的荒地产权显然比分配的产权更有效，因此农民自发地大量投入劳动平整土地，租用推土机修建反坡梯田，在山区开发中自发进行结构调整，小流域治理与生态保护有机地结合起来。又如，湖南怀化在山地开发中，根据山地产出的商品率高的特点，把过去的按人承包改造为“长期租佃制”，引入上百亿资金，形成了山区开发建设的高潮。

不过，在那些耕地资源不足、农民一定程度不得不依赖山林生存的集体林区（例如人称“八山一水一分田”的福建），即使有很多投资人在转入山地和林木的时候与农户或村集体签署了规范的合约，仍然不可能得到“完全排他”的产权所应该有的权益；农民在侵犯投资人山林权益的时候指责当年的转让造成了“干部林”和“大款林”，甚至因此形成群体性事件。乡土社会以保证生存为主的传统制度文化基础，以及客观上构成“法不责众”、“众怒难犯”的局势，使得政府不可能为投资人执法。

最终，**越来越多的矛盾冲突演化为重新分山**。作者在调研之后指出，从“均田制”到“均山制”，其实仍然是人地关系高度紧张这个基本国情矛盾约束的结果①。

在总结了2005年开始的福建和江西等地“均山制”试点经验的基础

① 温铁军：“从‘均山制’看福建林改”，人民网《华东新闻》，2005年1月27日 第2版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

上，中央政府2007年出台了农村集体林区林权制度改革的正式文件，各地的县级政府向承包山林的农民颁发了有国徽封面的山林使用权证书，很多林区建立了林权、山权市场化流转交易场所，并帮助金融机构进入市场作为流转的中介。这些制度安排，起到明显的诱致性制度变迁的作用，并且正在成为国有林区以“职工分户承包山林”为内涵的国有林权制度改革的参照。

二、股份合作制与稳定家庭承包制

立足于农村基层传统组织制度资源，把外部性问题通过产权制度安排来内部化，形成有效的激励机制，是完善家庭承包制和稳定农业生产的基础性工作。相比较而言，农村各种内部化的制度中股份合作制是最能够形成有效的激励、积累功能的制度。

从现在掌握的资料看，中国改革开放以来的**农村“股份合作制”早于企业股份制，发源地在1984年的山东周村试验区**。

周村试验区的股份合作制是“先有长行村，后有王村镇”。长行村是1984年落实家庭联产承包责任制（大包干）的时候，就把当时集体积累的几百万固定资产作股量化到每个农民头上；王村镇1992年把镇办企业资产，按各村村民代表大会代行股东代表大会的形式，让镇内所有的村按股占有镇级企业的资产，这就初步解决了镇级企业产权不清的问题。它是农民社区集体所有制经济的实现形式，**首先要承认农民对集体资产的产权，把价值形态的集体财产作股量化到每个农民头上，才能够通过农民作为财产主体委托社区集体代理的方式，重新结构社区集体共有的产权**。农民作为社区成员通过股份合作制来实现对社区财产享有的收益权。

更进一步的**以土地为中心的社区股份合作制产生在1996年的广东南海试验区**。那里农村基层已经把工业固定资产在内的所有集体资产折股量化，并且实行了农民股权“生不增，死不减”，允许继承、流转。这**种新的财产制度的重要作用之一，就是实物形态的土地不再承担农民的生存保障功能，不必再无限析分，因此，可以完全按照市场机制优化农业的资源配置**。各地在社区股份合作制作用之下，农业特别是种植业的规模经营，事实上已经初步形成（参见本书第四部分）。

第二节　农业规模经营与产业化

一、抗衡价格风险周期的农业适度规模经营

1. 农业规模经营的讨论与实践

任何局部地区无论多么发达，搞资本密集型的现代化农业规模经营，相对于全局性劳动力过剩而言都是不经济的。

改革开放前我们在生产力水平仍然很低的情况下，通过农业集体化的方式搞规模经营，结果是 1 + 1 < 2；因为**无论是一锄加一镰，还是一个小农加一个小农，都不是生产关系的实质进步**。

1982 年全国重新实行分户经营以后，虽然政府一直没有放弃搞规模经营的努力，但农业人口比过去增加了一倍，**就全局的劳动力过剩而言，农业的"劳动投入替代资本投入"仍然应是最经济的次优选择**。试验区的经验表明，在种植业特别是粮食规模经营的典型中，至今很少见到投入产出比合理的个案。

但是，如果能够利用农村土地产权的两级结构，就有可能实现在小农村社经济条件下的农业规模经营。在 1978 年开始大包干直到 1997 年以前①，这 20 年期间客观存在着的农村土地"两级结构"的产权制度条件下，**村社集体的所有权仅仅体现在收益分配上是不够的，更主要的应该体现在所有者对资源的有效配置上**。只是由于理论界在所有制讨论上出现了要么公有制要么私有制的两个极端趋势，不承认中间形态。因此，多数地方还没有认识到产权两级结构的重要意义。

2. 平度经验的重大意义

在农业的规模经营上，山东平度 1988 年建立试验区进行制度创新的例子最有说服力。

本书作者从平度试验区设立之初就参与了部分调研工作，到 1992 年做阶段性总结时已经去作了 11 次调查，并且在那里建立了 1000 个样本

---

① 作者认为，以 1997 年中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出 16 号文件要求各地落实土地"延包"30 年不变的政策为土地制度转折的标志，农村在以 5% 机动地的比例正式恢复了部分公田制的前提下，客观上强化了农民土地的私有产权。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

农户的随机抽样框，来完善试验区的监测调查系统。根据丰富的调研资料，我认为他们不只是搞了土地“两田制”，而且还在多年的试验进程中，不断充实完善了一套相对合理的农村基本经济制度安排：给每个农户按人口核定出口粮田，以体现对社区成员生存权利的承认和社会公平原则。其他的地调整出来体现市场竞争的原则按劳力招标承包。这种对土地产权的析分实际上是对在中央文件中已经肯定的“两权分离”的创新和在基本财产关系上的完善。

集体土地所有权不变，农民土地使用权进一步析分为安身立命的口粮田，长期不变，商品化生产的责任田向种田能手集中。由于不再按人口分包全部土地，就有条件形成市场配置资源这种体现效率原则的机制。**客观上也有利于在基本国情矛盾不可能根本缓解的约束下，通过制度安排来提高农业的劳动生产率和农产品的商品率**①。

相对于乡土中国大多数农村一阵风吹地按人分户平均承包、村社集体经济完全退出的“大包干”而言，平度实现的只是村社内部同步扩大了的“粮猪型”兼业化小农户的规模经济。事实上，这种**小农分户承包权与村社集体正确行使其所有权对土地经营进行干预相结合创造出的兼业化的农户规模经济，显得更合中国国情**。

专栏：平度土地制度改革的抽样调查与分析

蒋中一等②曾对平度的“两田制”做过抽样调查研究③，得出的结论相对客观、积极：

其一，“两田制”不仅打破了耕地均分的格局，而且体现了民主意愿和公平原则。在对120户农户耕地数量分布进行正态模拟时，选取非样本农户（70户）在“两田制”改革之前（1987）的耕地资料进行正态模拟，得到图3－1所示的两条曲线（草图）。

① 参阅吴清晓等主编：《百万农民的伟大创举》，红旗出版社1993年5月第1版。

② 蒋中一、陈子光、贾彦海：“平度市的‘两田制’改革和政策效果分析”，《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

③ 这次抽样调查的方法是：先随机抽取100个村作为调查的抽样对象。对100个村按人均收入水平排队，以村有耕地面积为抽样指标，等距离选取11个样本村；在每个样本村内按农户的人均收入水平排队，以农户拥有的耕地面积作为抽样指标，等距离抽得121户农户；在此基础上进行抽样调查，有效样本数为120户。详见本书第四部分附件。

可以看出：①L1 是实施“两田制”改革后样本农户人均耕地形成的正态分布，这是**耕地承包过程中采用竞争机制和社区组织适当行政干预相结合的措施所取得的分配结果。**

过去人们担心，为了迎合某种政策目标，在土地制度变革中采取了强制性行政干预，其结果必定会破坏土地分配的公平原则（土地分布呈非正态分布状态），而 L1 曲线较为修匀的状态证实，**“两田制”改革过程中的组织实施干预的有效性都是相当好的，农民的自主意愿和基本的公平原则得到了尊重，从社区政府施政的角度来评价，L1 曲线的耕地分配是一项出色的政绩。**

②L2 曲线是“均田制”下人均耕地的正态分布，耕地的均分程度是相当高的，耕地分配的基尼系数仅仅为 0.14。因此，曲线 L2 和 L1 相比，**平度市农村“两田制”改革确实在一定程度上打破了耕地均分的既定格局，大约有 1/3 农户的耕地作了调整**，这是竞争机制引起的变化。

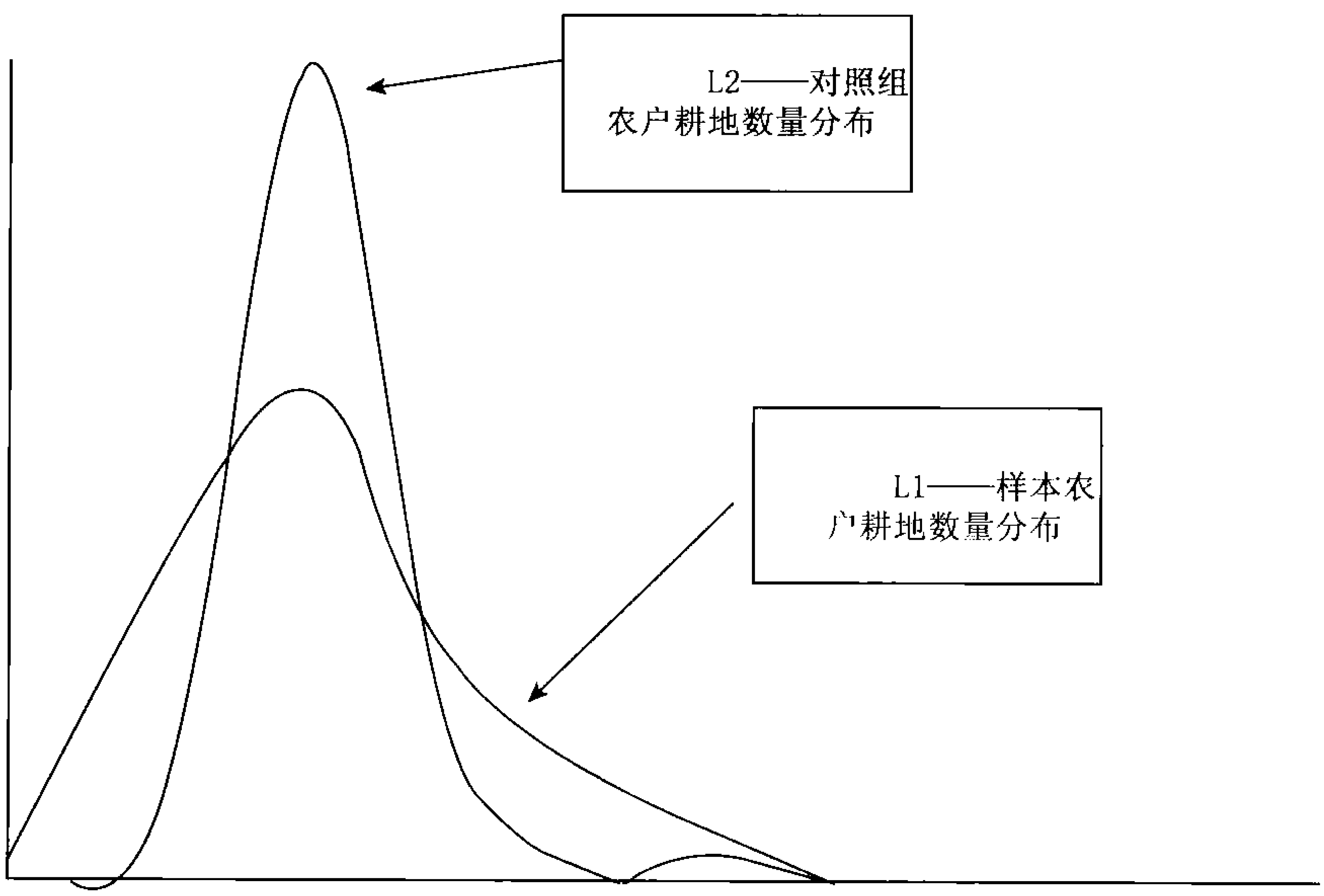


图 3－1

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

其二，公平原则基点出现了从土地到收入的转移。对样本农户的户收入、户有耕地和人均收入、人均耕地这两组对应的调查指标，以洛伦兹曲线分别模拟其不均等程度，得到了图3-2和图3-3。

人均耕地不足1.5亩，**农户家庭又必须承担大部分的社会保障职能，因此农村经济改革中，维护社会公平的原则必须置于首位。**家庭承包制始于耕地均分，就是因为维护这种公平的价值观会极大降低制度改革的费用。但“均田制”导致了耕地经营效率的损失，在家庭承包制运行数年之后，引起了越来越大的社会关注。

如何在既要维持社会公平原则，又要适度改变耕地均分的格局的两难选择中进行均衡，平度市农村“两田制”改革的试验是一种极为有效的探索。无论是从人均指标所作的统计结果（图3-2），还是从户均指标所作的统计分析结果（图3-3）来看，耕地分配的不均等程度都大于收入分配的不均等程度。计算得到的基尼系数见表3-1。

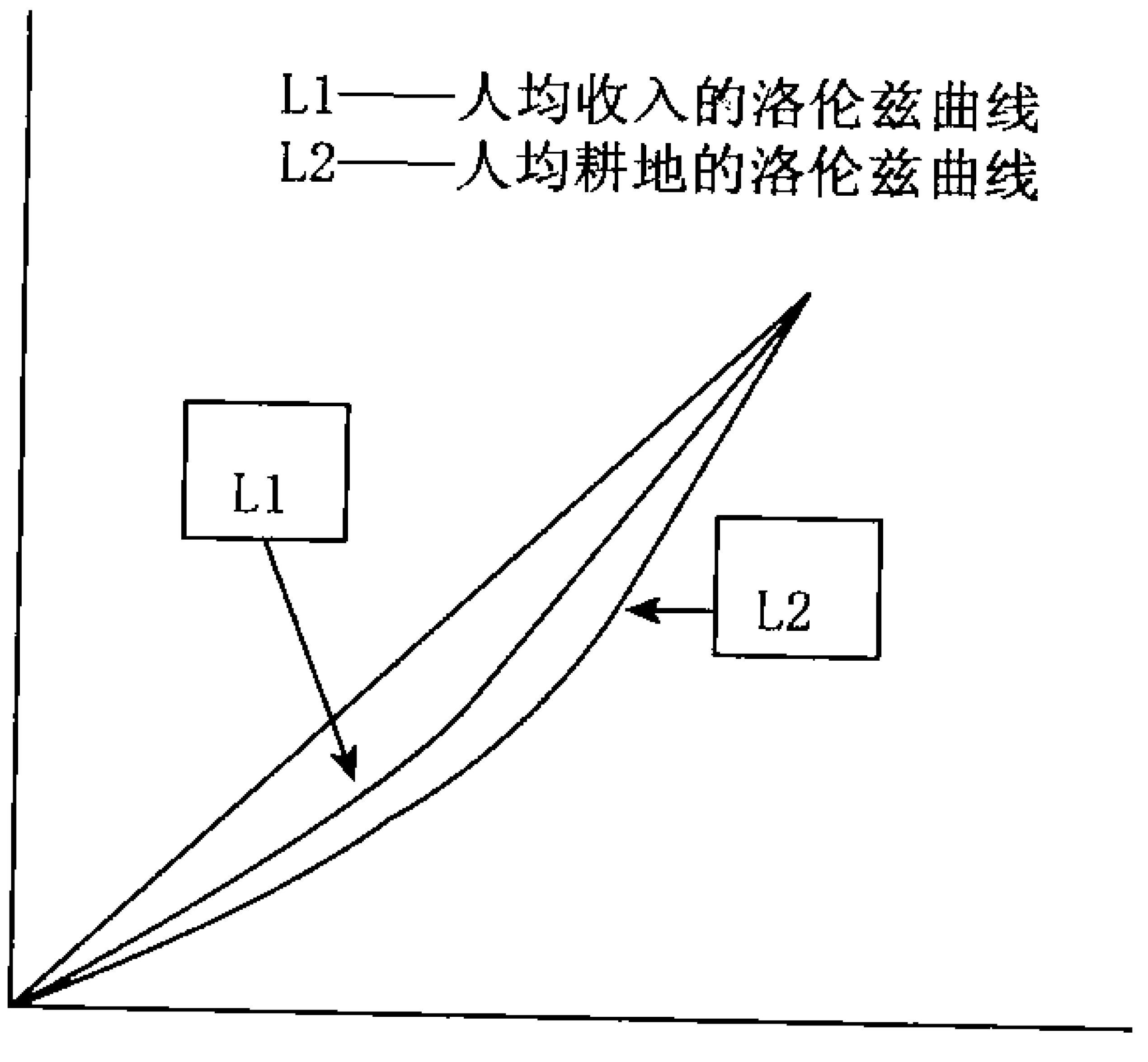


图3-2

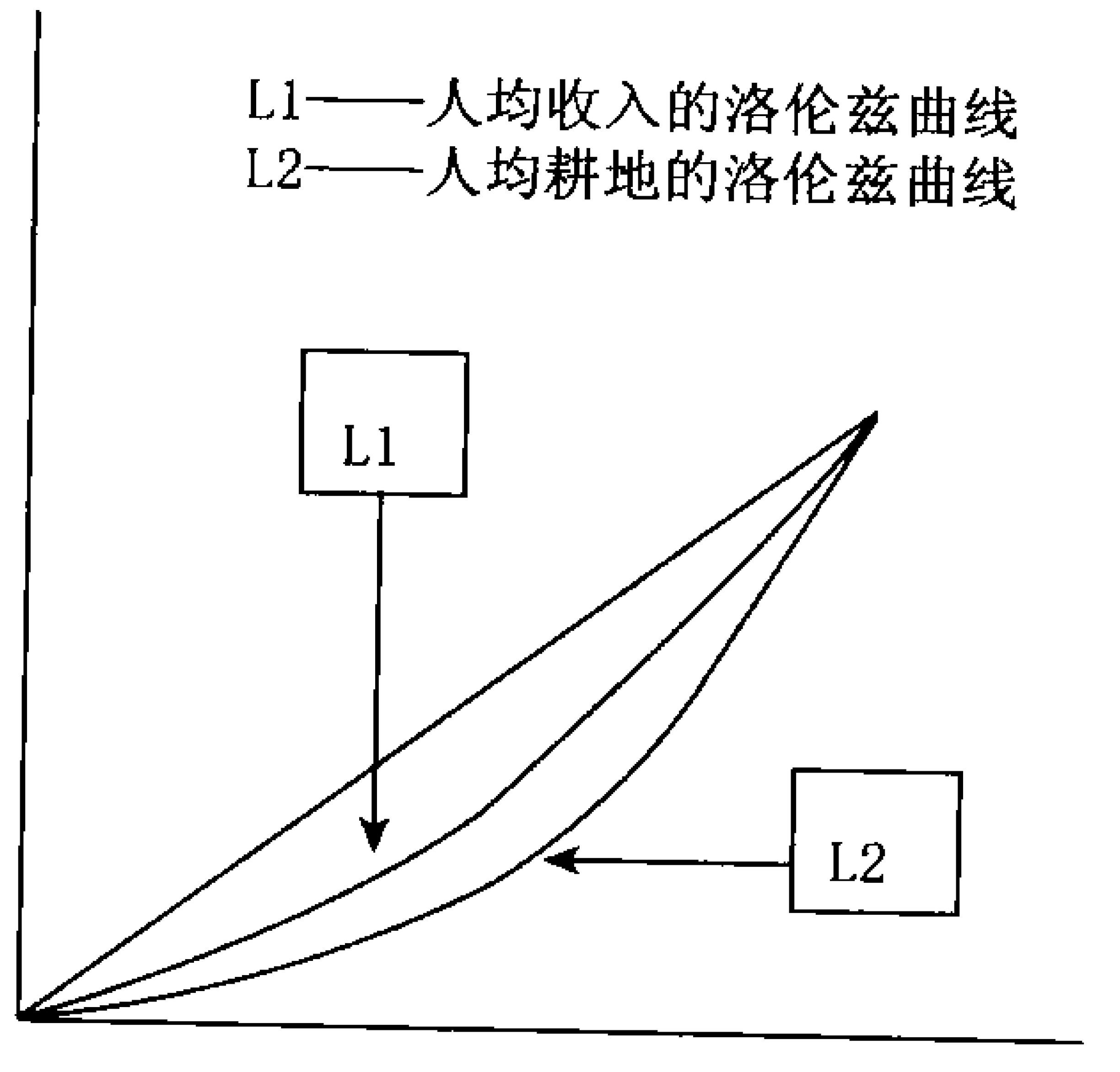


图3-3

表3-1　　户均指标和人均指标的基尼系数

	户均指标	人均指标
耕地分配的基尼系数	0.31	0.28
收入分配的基尼系数	0.24	0.26

> 以上的统计分析结果表明：第一，计算得到的基尼系数都不大，反映出平度市农村在耕地分配和收入分配的总体都较为平均，维持了农村社会的公平原则。第二，值得注意的是，耕地分配的基尼系数都大于收入分配的基尼系数，**表明“两田制”改革成功地把维持公平原则的基点从耕地分配的均等转移到了收入分配的公平。**
>
> **其普遍意义在于，从资源公平（土地均分）到收入分配公平，在农村经济发展的目前阶段，都起到了维持社会公平原则的作用。**平度市农村的改革**以收入公平代替了资源公平，使资源被置换出来，就为引入市场机制，促使更为有效地利用资源打下了基础。**这就是平度市耕地制度改革的成功之处。

由于社区成员共有制条件下的集体土地所有权在平度土地制度创新中一定程度上得到体现，那么，与财产关系这种核心制度变革同时，必然出现完善这种经济基础的配套的制度创新——平度在农村基层配套进行了“三项制度”（积累、管理、服务）建设。一方面通过竞争，按照适度规模包到土地的农民必须签订合同，承诺搞“以地定养，种养结合”，以此保证培肥地力；另一方面由于合同规定每承包5亩地必须对应养1头牛或2头猪，客观上造成农民不仅规模种粮而且规模养殖。并且既然以地定养，不管市场价格怎么变也得养。**由于猪粮价格周期不同步，恰恰形成种养农户（上文称之为“粮猪小农”）在扩大了相对规模的条件下，实现了内部收益均衡。**

平度农村当年自发推进的这种**既具有帕累托改进特征又完善了恰亚诺夫假说的制度创新表明**：即使在小农经济条件下，本来也能实现猪、粮两业的价格均衡；也能以有中国特色的农业基本经济制度来抗衡市场经济的风险，实现小农经济条件下农业和市场的接轨。

平度的制度创新之中，最值得关注的是农村金融制度创新，因为，小农经济条件下的农业最短缺的是资金要素，农村积累制度建设中最困难的是资金积累。

旧社会交纳“上打租”也类似于预租，村级组织形成一定规模的货币要素用于农业的自我积累，也可以投入于二、三产业，安排那些在竞

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

争承包中失利或家庭劳动力多的农民非农就业。(参见第四部分小农经济条件下的有关章节)

平度农业规模经营成功的主要原因，不外乎在村社内部竞争招标的类似市场交易形成产权的制度安排下已经清楚，因此可以实现“六统一”。从其他地方的经验看，按照股份合作制的原则调整农村所有制结构，也有利于实现农业规模经营。

平度经验还告诉我们，应该根据中国农村的实际情况，把过去形式主义地单纯强调“土地适度规模经营”这个概念，扩大为强调无利可图的农业生产之外的涉农领域的规模经营。不是要让农民必须把地集中了交给集体或大户才能实现规模经营。应该注意的是：**在小农分户兼业化经营的情况下，所有能够产生规模效益的生产经营环节上开展“统一”服务，都是农业规模经营。**村社如果没有经济实力，哪怕统一规划也是规模经营，哪怕只是划方招标也能产生级差地租。

而后来的试验的教训进一步表明：所有这些制度安排，必须立足于东亚特别是日本的综合农协的组织创新才能成立。

二、农业产业化

1. 农业产业化的提出

为了便于从农业提取剩余，中国工农产品的剪刀差在50年间呈不断扩大趋势。农业长期以来处在两头被垄断控制的局面之中。农业投入，无论是资金还是生产资料都是垄断控制；农业主要产出品也是长期被垄断控制的。改革以来农产品市场放开了一部分，比如水产品、畜牧产品、蔬菜、果品等等陆续放开了，但不仅粮食、棉花、烟草等大宗农产品仍然维持垄断，而且在90年代后期一度试图以改革名义加强统购、越统越死。即使那些价格已经市场化的农产品，其购销、加工环节也与农业生产者对立。这种生产与加工、流通脱节的问题，是造成市场供求大起大落的主要原因。

最初由山东诸城地方政府在20世纪90年代农产品卖难的压力下首先搞起来的农村“商品经济大合唱”，经过当地农村政策部门的调研、提炼，逐步形成“农工商一体化”、“产加销一体化”等政策经验，受到山东省委主要领导的重视，最后被省农委政策人员总结为“农业产业化经营”和“产业化发展战略”而在省内提倡。1995年以后山东的农业产

业化政策经验逐渐影响了中央一级的农村政策研究，并在 1997 年演变为全国性的政策[①]。

2. 农业产业化的理论讨论

尽管理论界对农业的产业化的基本概念和内涵一直有争论，但却基本都认同农业现代化战略目标。由于 90 年代众所周知的原因各地在农村政策方面几乎没有重大突破，农业发展也缺乏新的政策支持，于是很快就接受了“农业产业化”这个提法。如果把农业产业化翻译为“Agribusiness”，那么，这个概念是 50 年代由美国经济学家戴维斯[②]提出的，它包括了农业生产的产前、产中、产后这 3 个环节的全部内容。

本书认为农业产业化对应的英文应该是“Agricultural Vertical Integration”，其意为农业的纵向整合[③]，所指的不仅是产前、产中、产后这 3 个环节的相结合，而且含有对各种涉农部门在农业生产经营之中进行利益整合的意义。因此，如果从这个概念出发，在中国仍然存在部门垄断，存在购销、加工环节与农业生产者对立的条件下，农业产业化不是一般意义上讲“公司 + 农户”、企业下乡去占有稀缺资源。**农业产业化的真实含义，就在于打破农业投入产出的两头垄断，改变扩大剪刀差的制度条件，促进农业可持续发展。**

3. 农业产业化的原则和大企业进入农业

众所周知，**让企业去“支援”农业的提法，类似于政府要求企业承担政府责任**；当然地与市场化的经济体制改革方向不符，在实际操作中往往演变为政府与企业之间在占有资源资本化的增值收益上的交易。

农业产业化的有关研究中，得到特别强调的“**大企业进入农业**”**的政策理论所隐含的前提假设是农业的比较收益应该高于其他产业**，所以，“以追求利润最大化为唯一目标”的企业才来投资[④]。

---

① 1993 年中央政府换届，山东省主要领导人担任了分管农业的国务院副总理。

② Davis, J. H. & Goldberg, R. A.: A Concept of Agribusiness, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1957.

③ 作者在 1996 年做欧盟第二期农业技术援助项目顾问时，与欧洲学者就农业产业化如何翻译做了交流，形成了可供理论界讨论的意见。

④ 可参阅当年财经杂志主编胡舒立发表的周其仁教授、杜鹰研究员关于大企业进入农业、拉动农业规模经营的理论探讨。当时是由周其仁、杜鹰 1995 年提出、经过关锐捷组织调研提出的政策建议。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

除了这个前提还需要讨论之外，本书虽然认为市场条件下企业追求利润最大化的行为目标不可能改变，但是**具体的实现利润方式还是能够调整的。如果政府引导得当，政策合理，促使企业进入农业进行投资是追求中长期收益，而且能够建立和农民的稳定的利益关系，也就有可能以企业的规模经济带动农户实现农业的产业化。**可惜，在混乱的经济秩序压迫下，大多数企业是以短期行为“捞一把就走”来转嫁风险。无论宏观、微观，推进产业化的初期阶段都缺乏企业与农户结合的制度条件。直到企业和农户都在短期行为造成的“双输”中记取了教训，才可能出现较多的“利益”连接的成功典型。

1997 年 1 月我在云南调查了“斗南事件”①，通过这个产业化经营中公司与农户在产权关系上发生冲突的案例的分析，说明大企业进入农业所要解决的主要问题，是在政府、企业、农民三者利益目标不同的条件下，学会与实质上已经占有农业资源的分散小农进行谈判。**企业如果仅仅以政府为交易对象，尽管表面上可能得到以最低成本进入农业资源开发并获得超额利润的机会，但最终还是会遭遇小农为保护土地产权而进行的多种形式的抵抗，产生不可预期的过高交易成本。**

案例：“斗南事件”的调查与分析

一、背景

1. 一般经济地理环境。斗南行政村西邻滇池，南距县城 2 公里，属云南省昆明市呈贡县管辖。**村内办有全国最大的鲜切花批发市场，国内各大城市约一半的中低档次鲜切花来源于此。**该村 1997 年有 5064 口人，2700 多亩土地，人均虽然仅有半亩多，但由于大部分种植花卉和蔬菜，农民生活水平在当地仍属上乘。

2. 农村改革中的地权演变。斗南村原来是有 20 个生产队的蔬菜专业村，1979 年实行家庭联产承包责任制之后，大队一级改制为行政村并设立对乡级政府负责的“办事处”，主要承担行政和公益事业的管理职能。**村委会下设到自然村，与 7 个经济“联社”相**

① 此案例写完之后一直没有公开发表。此次收入本书，只是为了说明作者的论点。案例中的事实也仅在理论研究上有意义。任何人未经本人允许不得引用此案例。

重合，但土地却是按照原20个生产队的实际面积和人口分配到户的。亦即：该村土地的“集体所有权”即使不能按照现行政策要求，以原生产队为单位，那么最高也只能算由“联社”所有。又由于斗南村土地到户后18年未再“大调整”（指由村集体按照人口变动重新发包土地），因此**农民实际上已经拥有了土地除名义所有权之外的大部分产权。**根据现行法律和政策，斗南行政村办事处并非集体经济组织，也非村民委员会，故在法律上不是该村土地的“所有权主体”。

3. 花卉生产和经营的发展过程。斗南村原来当过教师的化姓农民80年代末期开始自发在承包地上种植花卉，其他农民起而效仿，面积逐渐扩大到现在的1800亩。1992年，该村鲁姓农民自发进行花卉的外地运销，1993年开始在村头形成零散收购的临时市场，1994年交易多了就发展成村内的路边市场。办事处遂于1995年贷款380万元，建设了正规的收费市场，并拓宽了与公路相连的村道。进而，市场的规模交易带动了周围各村的花卉生产，形成了以斗南村为中心、农民自营为主的约5000亩的花卉生产基地。

二、“斗南事件”概述

1996年12月14日，斗南村发生了数千农民包围办事处、上百人抄砸“隆格兰公司”的事件。又由于该村花卉行销全国而造成很大影响。当地政府最后认定为“严重打砸抢”，收审20多人，批捕1人。

1. 起因之一。1995年前后，花卉产业被确定为对云南以“两烟”为主的传统产业的替代产业；而且是其中的重点。当地政府在进一步调整农村经济结构中，开始尝试实行“公司+农户”的产业化发展方式，斗南村也在1996年与隆格兰公司商定，由公司投资4000万元，建立占地70亩的花卉育种、栽培工厂的计划。并且随之与另一家名为“金林”的公司商定，再建一座占地100亩的批发市场。隆格兰公司所占土地原为由集体统一经营的“秧田”，由于斗南村早已不再种植水稻，该地块又靠近湖边、低洼易涝，已渐成荒地，所以公司占地的形式是“租赁”，每亩年交70元租金给办事处。合同签订之后公司开始拉土垫地，施工建厂。载重车辆很快

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

压坏了村里出钱农民集资修建的两条路。农民于是群起断路。隆格兰公司还租赁了办事处临街与花卉市场斜对门的办公用房，装修改造成公司下属部门，并像在城市一样，在门前原是街道集市的地方划出内部停车场，农民却继续按原来的生活方式在那里摆摊，由此引发了与公司员工的冲突。农民于是群起在公司门口打墙。

2. 起因之二。隆格兰公司施工中与农民的矛盾尚未解决，又传出了办事处与另一家“金林”公司签订合同，出让100亩土地另外再建一个花卉市场的信息。与出让给隆格兰公司的原来由集体经营的土地不同的是，这100亩地的产权主体不是办事处，而是涉及两个生产队数百个农民，因为地是靠村近路的好地，而且早已承包到户约20年了。办事处按照全村土地的平均收益计算租赁费为每亩每年3500元，而农民在这块土地上的年收益每亩超过万元。更何况，这两个队人均土地低于半亩。于是，认为既要失去土地、又要吃大亏的农民，终于爆发了。

3. 其他原因。**斗南村农民自发的花卉生产经营，本来已经初步形成了农业产业化经营的基础**。据了解，该村花卉大户已经在酝酿参股组成股份制或合作制公司，来从事规模生产和开发。这时，**政府引入实力雄厚的大公司，一方面低价占有原来已经属于农民的资源，另一方面也让弱小的农户经济切实感到同业竞争的威胁**。此外，斗南村长期以来内部存在的各种派性矛盾，也可能在事件酝酿过程中有一定作用。

4. 事件概况。12月14日前，农民已经做出了断路、封门的过激行动，上级政府并未处理，办事处也未对农民要求了解土地出让详细情况和租赁费收入问题的诉求予以满足，致使流言四起，群情激愤。当天，约2千多人聚集街头，要求办事处负责人出来解释。在找不到负责人又有人报告来了警车的情况下，愤怒的群众砸开了办事处的广播站擅自广播，又进而冲入邻近的隆格兰公司砸了办公设施和用品，掀翻警车。第二天，当地方政府组织力量进入斗南村开展工作时，又有约3千人聚集街头。于是政府进行“冷处理”，待事件平息之后，深夜进村收审犯罪嫌疑人……

三、简单分析

1. 行为目标问题。**每一个具体的政府，其行为的内在动因是财政收入；企业则以利润最大化为目标；而农民，其在土地上进行生产经营的第一目标是“安身立命”。**由于这3个主体的目标差异，而且企业和农民的目标都是不可改变的。由此在农业产业化经营中发生矛盾是必然的。问题在于，政府如果宣称自己是农民利益的总代表，而且农业产业化又必须以解决农业、农村、农民这“三农”问题为主要目标，那么，怎样界定政府作为协调人的角色，或者说**政府到底要什么？**就成了斗南事件应该总结的第一个教训。

2. 村级组织制度问题。大多数欠发达地区农村基层组织制度基础薄弱，农民自组织能力差是普遍问题。具有特殊性的情况是，斗南村在行政村一级已经明确建立上级政府下属的办事处，按照现行法律当然不具有集体经济组织和集体土地所有权主体的地位。因此无权对原来由各生产队发包给农民的土地作产权处置。**这种产权关系不清晰的问题，尽管各当事人并不清楚，但其实仍是斗南事件发生的关键所在。**由此发生产权纠纷时，政府应该以国家宪法和现行土地法律、政策为评判依据。今后也应该强调发育农民专业化的、以地权和其他财产权入股的合作经济组织。这是斗南事件应该总结的第二个教训。

3. 企业进入农业的成本问题。**无论是政府还是企业，历来都难以和高度分散的小农进行交易，因为交易成本畸高。**当年的人民公社就是特殊政治条件下政府降低与小农交易成本的产物。斗南事件中，有关公司拟议进行的农业设施投入较大，负债经营，必然企望通过与政府这一个对手的谈判，**以较低成本占有原来由农民已经占有的农业资源**，可事实上办事处并不具有产权主体地位；又因此必然遇到与农民之间交易成本过高的老问题。这是斗南事件应该总结的第三个教训。

4. 结论。综上所述，不能简单地认为斗南事件起因于农民目光短浅、违法打砸抢。本案例分析着重强调的观点是：推行“公司+农户”式的农业产业化，不是一般意义上要求划好“+”号，处理好与农民的利益关系。而是要注意我国农村与一般东亚“小农

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

经济”之不同，在于农村集体化及其后的家庭联产承包责任制，已经形成了特殊的以产权两级构造为财产制度基础的“统分结合、双层经营”体制。要认识到：在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约之下，我们不能把土地明确为完全农民私有，那么，我国农村就只能是“小农村社制经济”而不是“小农经济”，这是我们**不能简单照搬“公司+农户”模式，而是尽力发展“公司+协会+农户”**的主要原因。

因此，政府切不可过分注重以财政增收为目标，企业也切不可只追求短期收益。各级政府的**当务之急是深入开展以清晰农村产权、重建农村财产关系为中心的基本经营制度建设，以此把稳定家庭联产承包责任制与发展农业产业化经营有机地结合起来。**企业也要真正理解进入一个新的产业领域时成本与收益应该成正比的道理。

4. 农业产业化“试错”的教训

“公司+农户”式的农业产业化在许多地方不完全成功，甚至有双方违约率超过80%的说法。究其原因，主要有以下几点：

（1）过于理性化的改革设计思路，与部门垄断利益在城乡二元结构对立矛盾中不断强化的现实差距较大，而改革试验的设计和执行单位又缺乏足以与部门抗衡，推进改革的必要权威；

（2）小农户没有形成规模投资的能力，其土地及地面物又受变现能力的限制①不能作价入股，因而与公司或加工企业没有紧密结合的财产关系，双方利益相左，行为难以约束；

（3）企业追求利润最大化与农户追求保险的目标冲突。农业的比较效益过低，实力较小的专业公司参与农业开发的规模和深度都不够，新增利益来源于技术创新的份额太小。

5. 个别的成功经验

从各地的经验看，无论是让供销社来牵头，还是让市场来牵头，还是让企业下乡来牵头，要想和农民生产者结合，就要和生产者建立大致

① 作者在第一和第四部分有关土地问题的章节中多次指出，土地承担农业生产和农民社会保障两种功能，在人口增加而土地减少的资源紧约束条件下，后者日益明显地重于前者。因此土地的流转、变现在我国农村就非常困难，已经成为企业进入农业的主要障碍之一。

平等的利益关系。例如诸城肉鸡产业化经营的成功，在于公司给农户的每只鸡保证1.5元钱的收益，意味着企业承担市场风险，无论当期赚不赚钱，都必须让农民得到大致合理的、稳定的利润。

在我们所调查的各种典型中，最值得借鉴的，是已经发展为对日蔬菜出口基地的山东莱阳农民把土地入股建立合作制公司，使产加销之间不是买卖关系，而是最后按股分红。莱阳农业商品化程度大幅度提高的原因之一，是这个方式能够有效地降低企业与分散小农之间的交易费用，使之趋零。

总之，**小农作为生产者能否得到平均利润，是检验农业产业化成功与否的根本原则。**

第三节 新农村建设试验

农业稳定和农村发展与国民经济的宏观决策高度相关。在国家财政形势初步好转，扭转了税收占GDP比重长期过低导致二次分配调控能力不足的趋势之后，执政党于2005年9月提出、2006年10月正式作为农村全面贯彻“科学发展观”而提出的“建设社会主义新农村”的国家战略，针对的主要是市场经济条件下必然发生的规律性趋势：农业三要素——土地、劳动力和资金——大规模净流出导致农村衰败与群体性事件恶化并生的现实问题，所采取的以国家力量反哺农村的系列政策[①]。

20多年来的调查研究使我们认识到：政府主导与农民主体缺一不可；自上而下与自下而上必须结合。现实的情况却是前者有余而后者不足。问题的根源仍在于：农村大包干这种对人民公社体制的不彻底改革形成的上层建筑与经济基础的对立、愈益演变为对抗性冲突的过程中，地方政府的对应措施就是垄断或控制农村社会自组织发育的有限资源。

我们认为，农业免税所表达的是政府对上层建筑不能适应经济基础的下意识改革，过去那种对立矛盾虽然应被随之化解，但却仍有制度惯性。此时，政府投入除了起到反哺作用外，还有改善外部制度环境和重建政府角色的作用。此后，真正有利于乡村可持续发展和社会稳定的措

① 详见中共中央十六届五中全会报告《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》2005年10月。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

施，仍在于以渐进式的乡村内部改良，来调整中国特色的小农村社制的经济基础与城市取向的上层建筑之间的对立矛盾；在市场经济与全球化的压力不可逆的条件下，政府至少应该通过提高农民的组织化程度使农民获得起码的谈判地位。因为，任何外部主体，无论企业还是政府，面对分散小农都有交易费用高而不可能形成契约、或无法执行契约的外部性问题。唯对等谈判形成的契约关系，才是信用社会与政府善治（good governance）的条件。

我们在长期反思过程中形成思路，并在长期试验过程中积累经验；把反思和经验结合，就形成了社会主义新农村建设的重点内容和政策导向。认为，配合新农村建设而推进的农村综合改革的关键，应该是以组织创新和制度创新来为农民形成“自我赋权”（self empowerment）的基础。

一、新农村建设的两个方向

我们在2002年执政党十六大召开之后即开始从事新乡村建设试验，并不断以各种方式反映其中的经验教训。在执政党2005年提出新农村建设这个概念之后，我们随即把各地农村基层的试验也改称为“新农村建设试验”①。

1. 国家工业化进入中期阶段之后的“反哺政策”

正如前文所述，在中西部传统农区，农村中的主要矛盾仍然是上层建筑不能适应经济基础。对此，只能把80年代不彻底的农村改革遗留下来的、与小农村社制经济基础不可能适应的庞大上层建筑造成的过重成本，从以往迫使农民承担、引发对立矛盾，改为政府主动承担、弱化社会冲突。

中国政府领导人在2003年换届之际明确提出把建设型财政改变为“公共财政”的施政理念，随即便以“看得见的手”——财政转移支付的方式把国家财政资金直接用于支付县级以下农村公共开支，解决农民

① 新乡村建设这个提法，是作者与下乡支农的志愿者们讨论形成的。那是在2002年我们借鉴民国年间的乡村改造运动（rural reconstuction）重新启动农村试验区的时候，考虑到中国人的文化认同，不喜欢接受改造这个概念，于是变直译为意译，提出新乡村建设。作者还曾经与长期参与这个社会运动的香港岭南大学刘健芝博士讨论过，她认为，应该把新乡村建设翻译成英文rural regeneration，才能更为对应体现当前的内容。

急需的教育、医疗、治安、管理等公共产品。同时，把各级政府和部门的支农资金直接用于支付乡村以下的基本建设，解决农民生产生活急需的小型项目建设。这些措施，我们可以归纳为“两个投入”（财政和金融），与2003年初党中央明确强调的“三农问题，重中之重”完全一致。各地政府一经实施，迅即使由于农民负担过重而造成的农村群体性事件显著减少。

下表中，新出台的社会政策大部分是针对“三农”问题的。

社会政策的出现，1999～2007年①

Social policy for readjustment, 1999～2007

年份 year	新出台的社会政策 newly issued social policy
1999	西部大开发 develop west
2002	城市低保 basic security in urban
2003	支持“三农”、进行农村税费改革、筹建新型农村合作医疗体系 3 dimensional rural issues, rural tax reform, medical service system
2004	降低农业税、推出农村“三项补贴” rural tax reduction, aid agri
2005	部分取消农业税 eliminated agri tax partly
2006	全面取消农业税，推出农业综合补贴、免除西部地区农村义务教育学杂费，城市廉租房 comprehensive aid agri, eliminated west rural educational fees
2007	全国农村义务教育免费，全面推进新型农村合作医疗，全面推进廉租房，全面推进农村低保，开始推行城市全民医保 basic security for rural people, medical services for whole people

2. *广泛动员社会力量深化农村综合改革、推进新农村建设*

政府增加两个投入的反哺政策，在现行条块分割体制条件下当即演变为与“三农”有关的“17个部门分财政盘子”的现实问题。其中的推诿扯皮、跑冒滴漏在所难免。加之，于2004～2006年推进农业免税的上层建筑重大改革时期出现了各地自发的大规模撤乡并村，不仅各种基层利益集团需要重组，而且乡村治理结构也需要重建。

可见，深化农村改革的任务是复杂、艰巨而长期的。

这时，稳定农业经济和农村社会的良策，只能靠广泛发动农民群众，

① 摘自CUHK王绍光教授2007年3月18日在韩国成均馆大学的会议论文。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

动员社会力量，因地制宜地推进农村改革。重点是在传统农村制度资源与现代市场经济相结合的条件下，建立与小农村社经济相适应的基本经济制度，把农户降低交易费用的家庭内部化的制度放大为村社的内部化制度，在小农村社制的条件下，实现农村生产力诸要素优化配置。

在加强农村社区内部化的配置资源及整合财产和收益的制度建设的同时，还应强调打破流通和金融领域的部门垄断，通过扩大农业的外部规模来维持小农村社经济。

二、新农村建设试验的初步经验

2005 年执政党为国家十一五规划提出指导意见时，把“建设社会主义新农村”作为全面贯彻科学发展观的 8 项战略任务之首。我们根据试验提炼出的经验，认为新农村建设的主要工作是 3 个方面。

1. 发展农民金融和购销合作

这首先是为了提高农民有组织谈判地位、形成合理契约关系，以此稳定农村市场经济关系的基础措施。其次是为了让农民能够表达和保护自身利益，让中央的惠民政策落实到基层，需要在国家财政开支维持的正式组织（党支部、村委会）之外提高农民组织化程度，重新构建农村基层的组织载体。最后也是“生产发展、生活宽裕”的重要手段。

国际经验表明，单纯搞生产的农业合作社大部分是失败的。因此，农民合作并不意味着集中土地的农业规模经济。有回报的合作社经营只可能是在技术服务、加工、金融和购销等 领域。

据此，我们开展的基层合作社实践， 是两个方向——金融和购销。其经验教训如下：

第一，合作金融，制度重要。市场化条件下 的领域很难得到正规商业金融的支持。**只有社区内部化 融才是满足农民需要的、可持续的。**我们自 2004 年以来帮 了一批合作社内部社员互助性质的金融组织，或在社区范围内开 小额信贷，由于成本低而大多数能够维持。不过，一旦互助金融组织按照监管当局要求实现了注册登记和规范运作，其类似原官方信用社的成本随即大幅度增加，旋而出现亏损。那些不注册登记的社区金融组织反倒继续赢利，尽管无人支付其可能的风险损失。

第二，购销合作，风险最小。**由于农村购销领域的进入和退出几乎**

“无门槛”——老弱病残半劳力为主的“夫妻老婆店”只要小本就可24小时服务，还可以利用社区关系赊购赊销经营。一方面造成大量私商小贩的高度分散，使得农民支付的商业成本实际在增加；另一方面在流通领域完全放任的过度竞争，也导致大量假冒伪劣屡禁不止。但是，也恰恰由于商业领域中农民的损失太大，因此合作社在这个领域才大有可为。这也是被我们的实践所广泛证明了的。

2. 建设农村文化

社区重建不可回避的重要任务是组织建设。但社区组织重建面临的首要问题就是组织资源的不确定。[①] 由外来志愿者组织的村庄内部公益导向的农村经济和文化组织的建设，给解决这一问题提供了机会。

“乡风文明、管理民主”要靠老年协会、妇女协会。自2001年以来我们先后发起国内100多所高校建立的大学生支农队，下乡帮助村里搞农民协会，如妇女协会、老年协会、农民文艺队等。乡土中国的村社文化建设，既为合作社提供了最为基础的发育土壤，也是农村社会和谐、乡土文化振兴运动的中坚力量；农村文化建设是新农村建设中成本最低、收效最高的办法[②]。

3. 发展生态农业，构建良性城乡互动

我们在2002～2003年开展新乡村建设试验的当时，就强调“生态农业和环保农村”——通过建设生态建筑来推行环保农村的理念，通过生态农业来具体贯彻科学发展观。最近3年我们的试验——生态农业和生态建筑——基本恢复了全生态系统。经过几年努力，这样的理念逐步得到认同。政府关于新农村建设所提倡的“村容整洁”和2007年一号文件强调的“现代农业”，都要靠生态农业和环保农村，以此形成符合科学发展观要求的“循环经济和有效经济”[③]。

试验的教训告诉我们，**必须在城市里同时发展市民的文明消费者合作社，去和农民的生产者合作社对接，形成城乡之间的良性互动。**我们自2005年开始发动，2006年尝试成立城市文明消费者合作社，就是要以

---

① 仝志辉：《派性转化与新农村社区重建的组织资源：湖村、路村、岭村三村比较》（征求意见稿）。

② 参阅如下网站：www. 3nong. org；www. ruralchina. org

③ 国内对2007年1号文件强调现代农业的多功能性尚未及反应，海外已经很敏感地意识到，这与过去强调了50年的农业现代化有根本不同。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

合作销售方式作为农民的有效经济的实现方式；形成合作社社员内部的监督机制，才能从源头把住安全食品的生产关。同时发展“社区支援农业”，也是发达国家比较普遍的做法。只有全社会都来帮助农民，才能全面地提高农业的组织化程度。

三、农村“三治问题”对策——借助新农村建设转化乡村对抗性冲突

我们在长期基层试验中逐渐认识到，如果过去提出“三农”问题是对应农村经济基础领域的制度变迁现象作出的归纳，那么，对90年代以来**归因于上层建筑不能适应农村经济基础而不断增加的劣治造成的尖锐复杂的乡村矛盾，或可归纳为包括了村治、乡治和县治的“三治问题”**。并且认为，自清末帝制解体之后的百年国家政治建设历程中，化解农村三治问题的困境都应该采取改良主义的“疏导”方式，这可能更是符合中国“稳定压倒一切”大局的理性选择。

改革以来的农村上层建筑基本上不是按照“小农村社制的经济基础”的要求构建的，而且体现了城乡二元结构基本体制矛盾下的成本向农村转移特征。因此，基本体制矛盾制约下，无论老百姓迫不得已选择上访还是以村民选举为低成本公开表达多方面不满的机会，都会使**村庄内部的治理矛盾显化、以至演变为对抗性冲突；也都会导致村民负担的成本剧增**，导致乡村治理弹性降低，社区内部的社会资源资本化难度加大等问题。

1. *宏观环境的改变：新农村建设对转化农村对抗性冲突的积极作用*

中央政府2004～2006年推进农业免税政策本身，客观上是针对上层建筑长期不能适应农村经济基础积累的制度成本而采取的治本之策。以后，由基层政府承担责任的乡村治理出现复杂变化。要想保持农村的社会稳定，就必须一方面积极预防农村群体性突发事件的发生；另一方面，**尤其需要主动地疏导、转化过去已经构成对抗的政府与农民的冲突。而这两个方面的重要工作的主要矛盾方面，都是政府。**

根据试验经验，**转化对抗性冲突中相对稳妥的方式，是结合执政党发动新农村建设内涵的资源下移，来发育良性的社会经济组织，以此形成改善村庄治理结构的社会经济基础。其中，主要是扶助弱势群体的农民合作社，或老年协会、妇女协会。**

2. 传统农业地区农民合作需要发挥结构性外力的作用

培养欠发达地区村民自我保护、自我发展能力的有效办法，只能是通过促进农民合作的渐进方式，提高小农村社经济规模，使其具有有组织地与其他主体谈判的地位和能力。然而，在缺乏文化认同感和共同体意识的情况下，**合作的初期组织成本很大，农民自身没法生发出维系合作的秩序**。

因此，通过超出农户的结构性力量的外部力量向村庄的输入，可以形成某种有利于农民合作的社会、文化和政治条件，以及某种组织制度结构，从而使农民合作可以持续、并发挥改善农民生存和生活处境的作用。试验表明：社区公益导向的外部力量，对转化乡村冲突具有积极影响。而且，外部力量的介入，对于“面子”观念极强的农村政治斗争给了下台的机会，在具有和平性质的新乡村建设背景下促进了各个派系的“主动和解”。然而，以新农村建设为形式的外部力量的介入，如果方式不当，并不会起到转化矛盾的目的，结果可能适得其反，加速矛盾激化。

3. 对客观事物发展进程起决定作用的，是主要矛盾的主要方面……

经过2002年以来4年多的试验，我们认为：**当代的新乡村建设确实能够相对有效地化解农村对抗性冲突，因为那些维权农民本来无意对抗，急于找到冲突化解路径。**

但是，尽管中央惠农政策对于缓解、防范农村对抗性冲突成效显著，但在**个别地方仍然事实上继续巧取豪夺农民生存资源以招商引资、继续“以资本为本”的发展主义导向和已经形成的劣绅勾结的利益结构制约下，乡村治理危机仍有恶化的可能**。

试验中最难以克服的**困难仍然在于“矛盾的主要方面”——地方政府和有些部门——既没有转化冲突的动力，更没有形成纠错机制的可能**。

我们在“试错”中感到，如果在当代中国连历朝历代都相对有效的改良都容不得，则坚持“压堵”导致的最终结果谁都不愿看到。而其中最令试验者们无力化解的，仍然是规律性的制度路径依赖：**被人为制造出来的这种最大化“负外部性”的承担者、亦即巨大社会代价的承担者，从来都不是造成代价的始作俑者。**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第二部分 旧中国的农村基本经济制度问题①

解放前，农村土地的所有权逐渐呈分散趋势，而使用权则向中农和富农集中，接近于构成“正态分布”……

可见，旧中国土地占有上的不平等，并不是农村贫困、小农破产的主要原因。那么，到底什么是主要原因?

旧中国发生农民革命的现象上的直接原因，是农村贫困和农民破产；但从本质上看，最主要原因是工业化原始积累阶段必然出现的工商业资本和金融资本对小农经济的过量剥夺。

① 本书第二部分由温铁军提出研究假设、组织调研讨论并统稿，农业部农研中心蒋中一、朱守银、张照新、廖洪乐等参加观点讨论。中国农业大学96级部分研究生参加农村调查，作者的导师俞家宝、詹玉容教授对研究思路的形成给以指导，冯开文和刘似臣（北方交通大学）协助收集历史资料。香港科技大学龚启圣、中国社科院农村发展所张晓山、北京大学周其仁等提供了参考意见；龚启圣并提供了部分研究资助。

Rural Issues & Institutional Evolution

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

问题讨论：

既然，民国年间大量的学者早都把农村问题说透了，那政府呢？干吗不去减免税赋？

以土地占有与分配关系为主的农村制度变迁，是其他一切农村经济制度形成与发展的基础。本书在这一部分中依据对大量历史资料的分析所佐证的研究假设是：由于人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约不断加剧，**农村土地制度作为农业中国相对稳定的传统制度的基础，其本身不可能是一种促使土地趋向集中并迫使小农破产的制度**；维系中华民族农业文明数千年历史的“内部稳态结构”即立足于此。历代政权在立国之初推行“均田免赋”、或在企盼中兴之际试图抑制“占田”，也是在这个制度基础被破坏因而出现社会危机时的基本对策。

本书依据搜集的资料试图说明，在“人地关系”高度紧张的基本国情矛盾制约下，解放前我国农村在土地产权制度上的主要形式，一是公田和私田并存的“**两田制**”；二是土地占有权分散、而使用权相对集中的“**两权分离**”。在这种制度框架内，在土地资源高度稀缺导致的高地租压力下，土地实际上只能向生产能力强的自耕农集中、从而形成能够产生农业剩余的相对经济规模，这是在我国传统农业社会中资源配置相对合理的制度基础。

因此，在农村土地占有关系上尽管仍然存在绝对不平等，但这并不是农村衰败、小农破产的主要原因。**近代中国农业和农村经济的衰败，主要原因其实不是农业自身的问题，而在于，当国家要从传统农业向现代工业进步必须从农业提取大量剩余时，农业外部制度环境的制约性变化**。无论国家税收、金融，还是工商业资本，都是小农经济的主要剥夺者。这是现在研究农业与国民经济关系问题的人们应该引以为戒的。

本书这一部分的研究方法仅在于尽可能广泛地收集前人的各类调查研究成果；**不论各派政治背景，对各类调查提供的数据按年代排序，分析土地集中抑或离散的趋势**。以帮助读者客观地了解土改前农村的土地占有和使用情况。

第四章 内生性的制度安排:“两田制”和“两权分离”

本章试图说明旧中国农村基本经济制度的内在逻辑,即:在“人地关系”高度紧张的基本国情矛盾制约下,随人口不断增长、对土地的压力逐渐增加,土地客观上已经不可能向少数人集中,随之**出现了两种制度现象:**

一是“两田制”,即在所有权上表现为**“公田”与“私田”相区别**。

虽然,“公田”收益的支配,一般由村社中的公共组织,如学堂、祠堂、寺庙或有势力的人,如大户、士绅、族长等实际掌握。但不可否认的是,其使用方向主要在于负担农村基层村社内部的教育、治安、修桥补路等公共品开支。

二是**“两权分离”**,即土地**占有权逐渐分散、而使用权向自耕农相对集中**。

因为土地要素越稀缺、地租就越高。在高地租率的压力下,土地使用权实际上只能向生产能力强的自耕农(亦即中农和富农)集中。所以,**早在解放前土地产权即已经是所有权和使用权“两权分离”——这其实也是资源配置相对合理**从而稳定农业生产的重要的制度因素。

在这两种土地产权制度框架内,小农的基本行为取向是尽可能多地租种土地,以“劳动替代资本”投入来增加剩余、从而起到了稳定农业生产的作用;但同时又会使人口随之不断增加,落入发展经济学指出的“增长陷阱”①。

上述逻辑告诉我们:**土地占有上的不平等,很可能不是旧中国农村贫困、小农破产的主要原因。**

---

① 亦称“人口陷阱”。纳尔逊50年代提出,意即发展中国家的经济增长会被人口的快速增长抵消。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第一节　旧中国的土地占有关系

一、人地关系紧张是土地制度变迁的重要前提

中国在两千多年的封建社会历史变迁中，人地关系一直是重要的制约性的前提。

1. 土地稀缺程度不断恶化

尽管学术界对历史统计是否准确可信长期有争论，但很多学者还是做了必要的、有价值的数据整理工作。其中梁方仲①的研究展示了土地稀缺程度不断恶化的历史趋势（见表 4－1）。

表 4－1　　人地关系的历史变化

朝代	公元年	户数	口数	田地	户均口数	户均亩数	口均亩数
前汉		21233062	59594978	827053600	4.78	67.61	13.88
隋	609	8907546	46019956	5585404000	5.17	627.04	121.37
唐	755	8914709	52919309	1430386213	5.94	160.45	27.03
明	1426	9918649	51960119	412462600	5.24	41.58	7.94
清	1753	—	102750000	708114288	—	—	6.89
1887	—	377636000	911976606	—	—	2.41	—

资料来源：梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》甲表 1，中国历代户口田地的总数及户均口均田亩数。

除了汉代的豪强大地主占田引发农民起义，演化出三国、两晋、南北朝连续不断的战乱，人口大幅度下降（隋比汉减少了 27%），导致人地关系空前宽松而外，宋代以降，人地关系是在不断恶化的。清末以来人口基数过大，即使有 19 世纪中叶太平天国起义等战乱导致的人口减少，人地关系也不再有本质变化。

显示 20 世纪人均耕地减少趋势的还有许道夫汇集的资料（见表

① 梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》，上海人民出版社 1980 年版。

4－2）①。

表 4－2 民国时期的人地关系

年份	耕地总面积（千亩）	人口数（千人）	人均耕地（亩）	资料来源
1910	1455236	368147	3.95	陈彩章《中国历代人口变迁之研究》
1916	1276894	409500	3.12	陈长衡《中国人口之几方面观察》（见《统计月报》2卷9期）
1934	1228367	462153	2.66	1935年《申报年鉴》第2页
1947	1410731	462798	3.05	《中华年鉴》上第91～92页，下第1239页

2. "过密化"增长问题

海外的研究不仅大多强调人地关系的紧张，而且分析了人口对农业生产要素结构和农民财产的影响。麦克法奈尔、费正清等②认为中国农业受制于耕地不足和现代农业技术缺乏，虽然专业化和商品率不断提高，农民收入变化却不大，因为单产的提高，被人口增长所抵消掉了。黄宗智的《华北小农经济与社会变迁》认为**中国农业存在一种劳动力过量投入而不是技术改进或组织变革所引起的"过密化"增长，这使农民尤其是贫农经济一直处于维持生计的边缘**。J. L. 卜凯也认为，中国必须减少人口，以减少采用现代技术的阻力③。

尽管历史数据和调查材料缺乏足够的依据、出入较大，研究者的学术观点也不同，但中外学者的相关研究中有一点是共识程度最高的，这就是人地关系紧张的问题。他们都认为，**人口过快增长导致人地关系紧张，的确是中国农业和农村经济发展的主要制约**。

3. 清朝与民国在土地制度形成上的不同条件

清初由于外族入主中原而使当时政权的强制性提高，统治者推行

① 许道夫：《中国近代农业生产及贸易统计资料》，上海人民出版社1982年版，第7页。

② 参见《剑桥中华人民共和国史（1949～1965）》，中国社会科学出版社，1990年8月第1版。

③ 参见卜凯：《中国农家经济》，商务印书馆1936年版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

"开疆拓土、移民实边"，实际上是中国进入**近代史之前唯一的全国范围的人地矛盾调整，能够藉此改善人口与资源的关系**。此后出现的所谓"康乾盛世"，当与这次人地矛盾的全面调整有直接关系。而康熙年间为了减少农民负担而实行的"新增人丁，永不加赋"政策极大地刺激了人口增长，把人口增加产生的负担通过"摊丁入亩"转嫁到土地上，也是100多年后人口增长约达4亿、人地关系再度趋紧，乃至于战乱频仍的重要原因。

中国历史多次出现一种循环，往往是：改朝换代之后统治者先推行"均田免赋"，接着就逐渐出现土地向地主集中或豪强大族占田，社会矛盾激化再发生改朝换代。而到民国一朝，却不再有条件像历代统治者那样做，由于推翻清朝统治之后是军阀混战，**历史并未给民国政府造就全国范围的人地关系调整的机会**，孙中山提出三民主义作为国民革命的纲领，尽管其中强调"平均地权"和"节制资本"，但在他的革命实践中，并没有能够发动农民起来进行土地革命。1925年孙中山去世以后，"平均地权"和"节制资本"只能是一种口号。国民党蒋介石政府先是提出"二五减租"；1930年6月30日颁布《土地法》又把地租比例改变为"三七五"。尽管把"平均地权"的革命，改变为只是提出减租减息的改良，在国民党忙于战争，基层只能维持传统社会由地主士绅掌握权利的情况下，事实上也不可能真正实行。

从我们整理的资料看，由于国民革命基本上没有触动农村社会（个别地方除外），清末民初以来我国农村的土地占有情况逐渐变化为：在土地资源禀赋既定，而人口不断增长的压力下，土地占有关系整体上趋于分散，人地关系稳定的时期较长①。

二、民国以后的土地占有关系的阶级分析

在整理民国时期土地制度调查资料的工作中，我们比较分析了不同观点形成的依据，认为其中首先应该重视的，仍然是当代土地制度研究中居统治地位的理论，即以阶级分析的观点看地权分配。

值得注意的区别是：大革命前后国共两党早期的判断相似，都认为土地占有关系严重不平等；而解放后在土改中进行的全国、地区统计调

① 其中，东北和西北地区由于土地资源相对宽松而仍然有集中趋势。

查和一般学者的估算，却都并不支持土地向地主集中的理论。

1. 毛泽东关于地权的阶级分布趋向集中的调查

对当代土地制度研究影响最为重大的一种观点来自毛泽东：他在《井冈山的斗争》[①] 中分析道："（江西与湖南两省）边界土地状况大体说来，**土地的60%以上在地主手里，40%以下在农民手里**。"他在《寻邬调查》[②] 中写道，大中小地主占农村人口的3.45%，占有30%的土地，富农占人口4%，公田占40%，为地富所把持。亦即：7.45%的地主、富农占地70%。他的《兴国调查》指出，占人口1%（加上不在村地主达2%～3%）的地主占有土地40%；富农占人口的5%，占有土地30%；另有公堂土地10%，实际为地富所把持。亦即6%～8%的地主、富农占地80%。

正是据此，**中共中央后来得出了占人口不到10%的地主、富农占地70%～80%**；而占人口90%以上的中农、贫农、雇农只占土地的20%～30%这样一个作为中国土地革命依据的一般性结论。

2. 其他中共领导和学者相似的调查和估计

地主占有土地比例最高的看法来自邓子恢。他在闽西根据地指出，"据龙岩、永定、上杭、连城、长汀、武平六县调查，**田地85%在招租阶级手里**"，但他又指出，"六县除连城外，雇农都在5%以下，富农平均不到5%，中农平均只有17%，而贫农则占75%"；即使其中没有提及地主所占人口比重，如把各阶级的比重加合，已经大于100%。此外他在同一份文件中还分析了"游民阶级占当地人口的25%"。这些数据上的问题可能对当时调查的信度有影响[③]。

后来，《中共中央关于公布中国土地法大纲的决议》和刘少奇《关于土地改革的报告》，**都认为地主富农占地70%～80%**。差不多相近的估计还有很多，如：何干之在《中国社会经济结构》一书中指出的"1/10属于榨取阶层的人占地7/10，而9/10的贫苦农民（包括中农、贫农、雇农）只占有3/10的土地"；又如：周恩来在全国政协一届三次会议上的政治报告中指出的"**占人口5%左右的地主占有土地40%～80%，**

① 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年版，第68页。
② 《毛泽东农村调查文集》，人民出版社1982年版，第105页。
③ 《邓子恢文集》，人民出版社1996年版，第11页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

而占人口50%～60%的贫农和雇农只占有土地4%～15%”。

3. 国民党早期相似于共产党的估计

1927年《中国国民党中央执行委员会农民部土地委员会文》表明①，占人口14.5%的地主富农占地81%，而占人口85.5%的劳动者只占地19%。对此，章有义②认为这可能取材于北洋政府农商部的《民国七年农商统计》，对于这个农商统计，刘大钧的《中国农田统计》和匈牙利人马扎亚尔在《中国农村经济研究》中已经做过否定性评论。章有义指出：“农商统计中有关农田的统计，谬误百出，可信程度很低。”

4. 解放后有关部门的调查不支持土地集中的判断

1950年国家统计局根据农业生产资料及各地区土改前的阶级构成推算出，全国土改前，**地富占户数6.87%，占人口9.41%，占土地总数51.92%**；中农、贫雇农及其他劳动者占户数93.13%，占人口90.59%，占土地总数的48.08%③。

同年，华东军政委员会土地改革委员会对浙江、安徽、福建、苏南235县及6个市郊1722个乡的土地占有状况调查，表明**地富占总户数5.31%，占总人口的7.16%，占土地总数的33.37%**，中农、贫农、雇农及其他劳动者占户数94.79%，占人口92.84%，占土地总数的66.63%（含公田）。其同年对浙江、苏南、皖北、皖南和福建33县43乡村土地占有状况的调查表明，地主富农占户数8.39%，占人口10.50%，占地53%，中农、贫雇农及其他劳动人民占户数91.61%，占人口89.5%，占土地47%（含公田）④。

中南军政委员会1950年据湖北、湖南、江西、广东、广西5省136村的典型调查和各省一般统计材料所做的土地占有状况分析得出，地富占户数6%～9%，占人口8%～10%，占地25%～65%（包括公田）；**中农、贫雇农及其他劳动者约占户数和人口的90%以上，占地30%～70%**⑤。

① 《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》，人民出版社1983年版，第4页。

② 章有义：“本世纪二三十年代我国地权分配的再估计”，《中国社会经济史研究》，1988年第2期。

③ 国家统计局：《建国三十年全国农业统计资料》，第19页。

④ 华东军政委员会发员会：《土地改革前华东农村土地状况》，第3～5页。

⑤ 中南军政委员会土地改革委员会编：《土地改革主要文献与资料》，第38～40页。

对于这种**地主与农民大约各占一半土地**的调查结论，有学者进行了估算验证：

郭德宏[①]汇集了建国前不同历史时期不同机构和学者对土地占有关系的统计材料，将其平均值与国统局1950年的数据比较，认为结果十分相似。

段本洛、单强引苏州市档案馆藏《苏南土地改革的伟大成就》第785～791页档案，揭示土改前苏南各阶层土地占有情况：占人口3.44%的地主占地34.32%，占人口3.23%的富农占地7.73%，占人口34.43%的中农占地30.75%，占人口50.14%的贫雇农占地16.60%，占人口8.77%的其他人员占地10.60%[②]。亦即苏南的地主、富农占地约为42%。

此外，杜润生在回忆录中也提出，土改前地主和农民在土地占有上大致是各占一半。因此，**土改的政治意义大于经济意义**。

5. 其他学者按年代排列的各种对土地集中程度的调查和估计

(1) 布哈林在1927年估计占人口26%的富农（似包括地主）占地61%，而72.5%中农贫农只占地36%[③]，虽然这与上述国共两党的调查资料同期，但对土地集中程度的估计也是有明显差别的。

(2) 吴文辉[④]在30年代初指出：**占总户数10%的地富占地53%**，而占户数90%的劳动者占地47%。

(3) 陶直夫（钱俊瑞）[⑤] 1934年指出占总户数10%的地富占地68%，而占总户数40%的农民占地32%。对此，严中平汇集了马扎亚尔、许涤新、国民党农村复兴委员会、毛泽东、陈翰笙以及《农村经济》和《广西农村调查》等多种材料中的土地占有情况（见表4－3），据此可见1925～1935年间，各地农村土地的集中或分散差别很大，除个别地方外，**大多数**

① 郭德宏：《中国近现代农民土地问题研究》，青岛出版社1993年版，第11～42页表及文后附表一。

② 《近代江南农村》，江苏人民出版社1994年版。

③ 布哈林：《中国土地问题之商榷》，《中国农民》第2卷第1期，1927年6月。

④ 《现代中国土地问题之探究》，转引自南京国民政府主计处统计局编《中国土地问题之统计分析》，正中书局1946年版，第67～68页。

⑤ 陶直夫："中国现代底土地问题"，见《中国土地问题与商业高利贷》，中国农村经济研究会，1937年版，第65页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

调查表明地主占地不过15%~30%；自耕农占地大于50%[①]。

表 4-3　　各地农村土地占有的阶级分布　　单位:%

地区	资料时期	在村地主		富农		中农		贫雇农		其他	
		户数	土地	户数	土地	户数	土地	户数	土地	户数	土地
吉林黑龙江 52 县	1925	14.3*	52.0*	42.8	39.0	42.9	9.0	-	-		
河北保定 10 村	1930	3.7	13.4	8.0	27.9	23.1	32.8	64.2	25.9	-	-
河南辉县 4 村	1933	4.4	27.5	8.1	20.6	24.7	33.9	58.0	17.8	4.9	0.1
晋察冀北区 45 村	1937	2.4	16.4	8.5	21.9	35.4	41.7	47.5	19.1	6.2	-
陕西绥德 4 村	1933	1.5	16.9	3.3	22.9	11.4	28.4	79.8	31.8	4.0	-
江苏无锡 20 村	1929	5.7	47.3	5.6	17.7	19.8	20.8	68.9	14.2	-	-
启东 8 村	1933	0.5	9.2	7.2	58.4	31.4	25.8	57.8	6.4	3.1	0.2
常熟 7 村	1933	1.3	28.2	1.9	31.3	25.3	17.6	65.6	22.4	5.9	0.5
浙江龙游 8 村	1933	7.2	73.0	6.0	9.7	17.9	10.6	56.9	6.6	12.0	0.2
崇德 9 村	1933	2.3	22.8	6.8	4.6	24.6	35.4	67.9	36.5	4.5	0.7
永嘉 6 村	1933	1.4	28.4	1.0	11.0	6.1	17.4	76.4	43.1	15.1	0.1
江西兴国.	1930	1.0	40.0	5.0	30.0	20.0	15.0	61.0	5.0	12.0	-
广东番禺 10 村	1933	2.9	18.6	8.8	38.6	16.0	21.9	51.6	17.2	20.7	3.8
广西桂林 6 县 14 村.	1934	4.9	37.8	7.9	22.1	29.6	27.8	57.6	12.3	-	-
云南昆明 6 村	1933	1.7	9.5	11.4	33.6	18.7	29.7	68.2	29.0	-	-
四川长寿.	1935	15.7*	68.1*	27.4	23.8	56.9	8.1	-	-		

注：* 含经营地主。

我们在对上表数据做进一步处理时发现，大多数年份的调查只涉及1~2个省，不足以对总体做估计。其中只有1933年的调查覆盖面最广，涉及河南、陕西、江苏、浙江、广东和云南6个省的62个村庄。于是我们按各地调查的村数多少作加权、汇总后形成曲线图。其中，原统计表中的"其他"一项数据缺失较多，作图时略去。

该图反映**各阶级占地比重的曲线略向中间隆起，基本是平滑的直线**；可以形象地看出，土地占有关系并不表现为向地主集中，而是约略向富

① 严中平：《中国近代经济史统计资料选辑》，科学出版社1955年版，第270~271页。

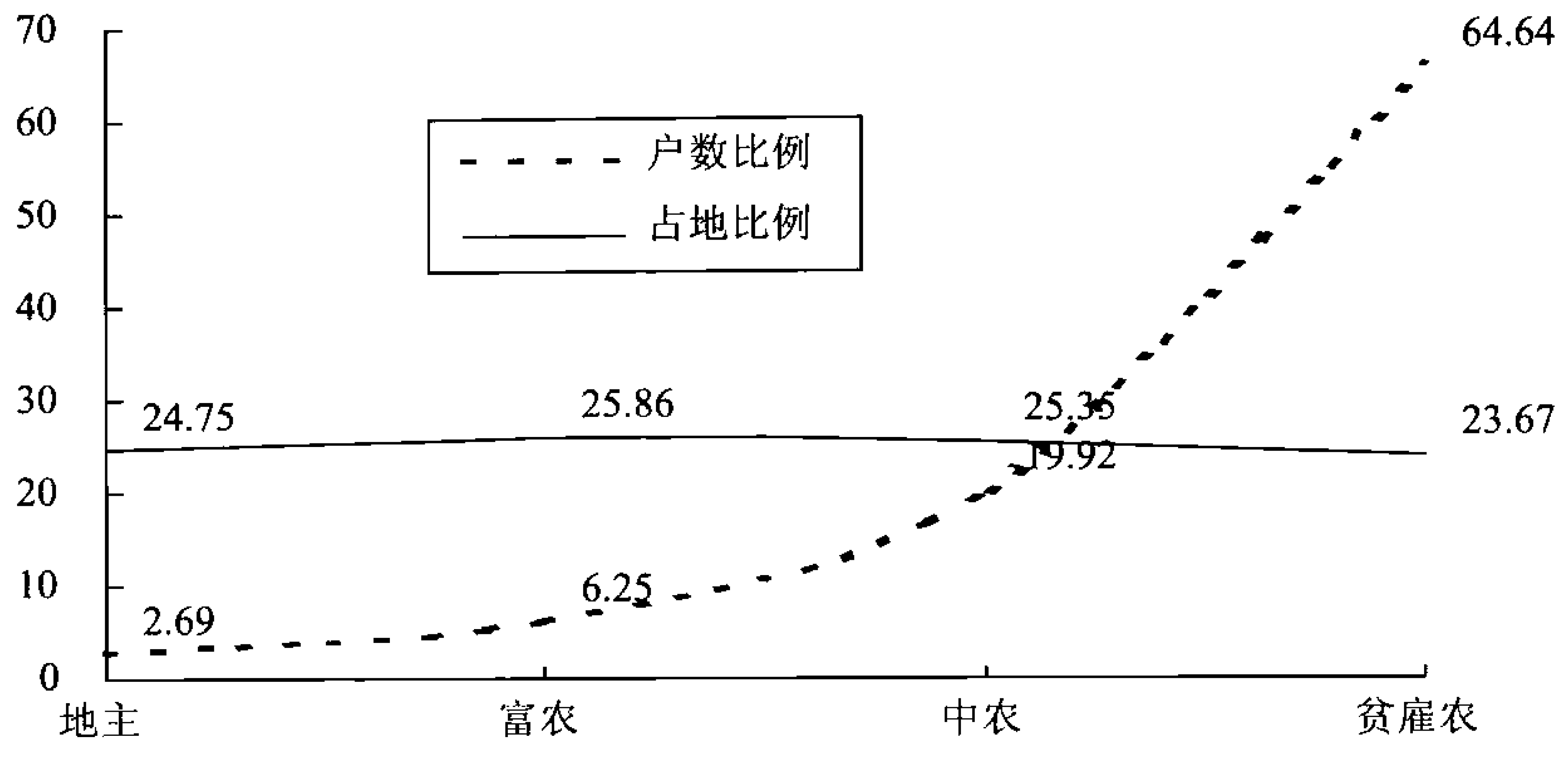


图 4－1

农和中农为代表的自耕农集中。**富农和中农的户数为 1/4 强，而占地比重略大于 1/2**。但是我们同时可以看出，土地占有上的不平等也是绝对的。图上反映各阶级户数比重的曲线在中农处交叉，陡然向上翘起，贫雇农占有的土地约 1/4，户数比重高达近 2/3。

尽管农村中少地或无地农民仍然是大多数，但这主要是土地资源严重短缺的直接结果。

（4）陈翰笙 1946 年指出①，华北和华南土地集中程度较北方和东北地区低，在华北和华南，地主、富农占总户数 10%，占地 53%；中农贫农占总户数 90%，占地 47%。

三、按农村土地占有数量划分等级的调查与分析

1. 农户土地占有量接近于正态分布

不以阶级成分计算占有土地数量，而只对农户占地数量进行统计，以表明土地所有权分配状况的研究，见于冯和法所选对河北省 2500 户调查②。该统计以 7 级分类，其中可以清晰地看到自耕农的户数与占地比重结构。按照比重排序依次是：有 5 亩～20 亩的户比例高达 40%，其次是有 20 亩～50 亩的农户占 21%；有地面积少于 5 亩的半自耕农占 17.34%；而有 50 亩～100 亩的户数在 8% 左右；**这 4 类自耕农和半自耕农占总数的 86.34%，占地 79%**。

① 参见《陈翰生文集》，复旦大学出版社 1985 年版，第 18 页。

② 冯和法：《中国农村经济资料续编》，台北华世出版社 1978 年第 1 版，第 145～146 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

其余，则是两个极端：约10%的农户无地；也仅有0.47%的农户占地在200亩以上。

表4-4 河北农村土地按占有数量的调查统计

所有地亩数	户数（实数）	（%）	面积（亩数）	（%）
0	2463	10.03	—	—
<5	4259	17.34	14243.96	2.46
5~20	9879	40.21	125035.06	21.58
20~50	5290	21.53	176769.00	30.51
50~100	1955	7.96	142477.77	24.56
100~200	606	2.47	84850.50	14.65
>200	116	0.47	35992.00	6.21

由于没有2500户的原始数据，难以精确做土地占有关系的农户分布，我们只能根据上表给出的比重作曲线图（如图4-2）：

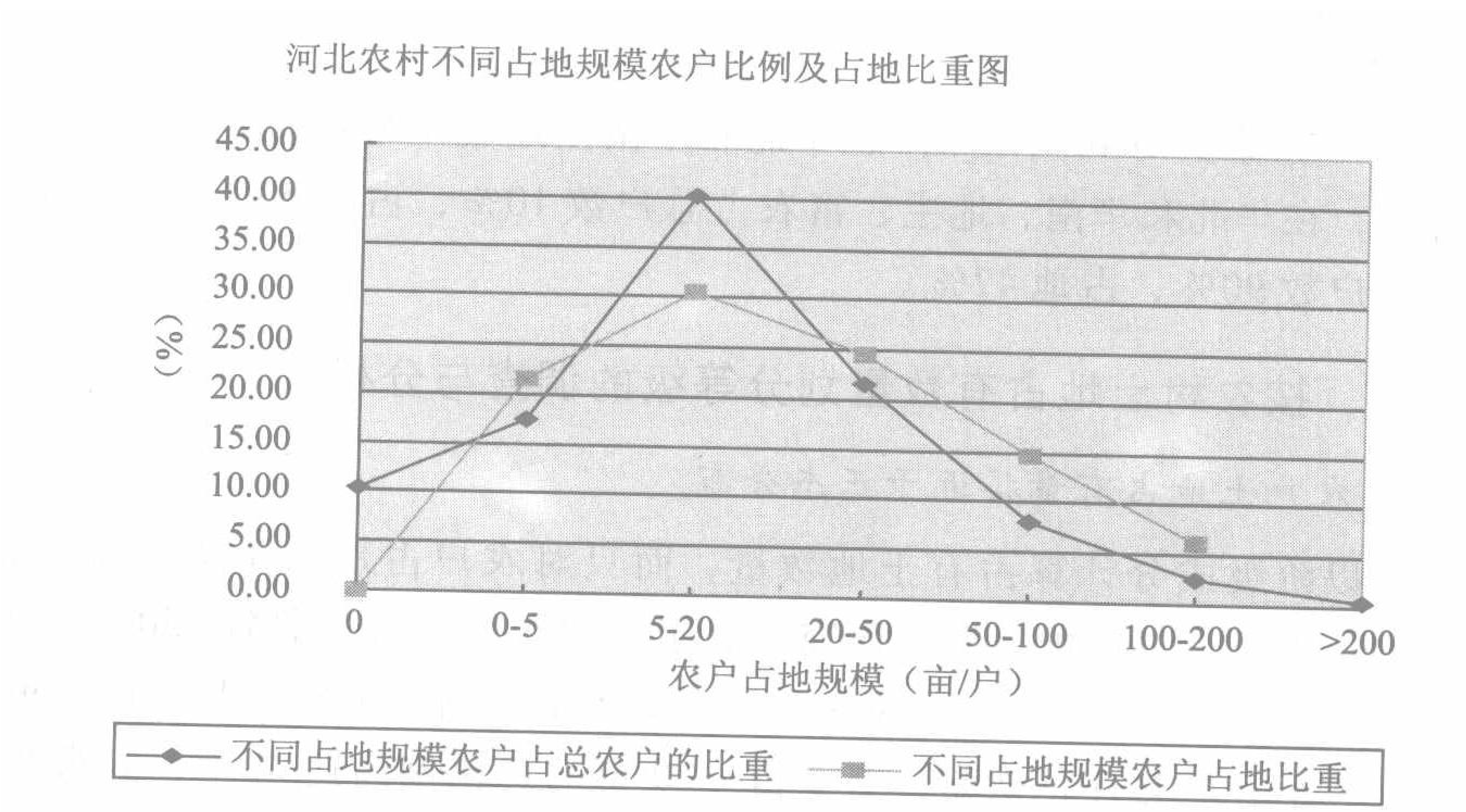


图4-2 河北农村不同占地规模农户比例及占地比重图

该图显示，无论占地比重，还是户数比重，都以半自耕农或小规模的自耕农为主，图形接近于偏左的正态分布。

2. 区域差别

冯和法的著述也指出了地区差异[①]：东三省有地 30 亩～150 亩以上的户数占 10%，占地 52%；而 90% 的户数占地在无地到 30 垧之间，占地总数的 48%；陕西省占地 31 亩～100 亩以上的户数达 30.03%，占地 72.54%；安徽有地 31 亩～100 亩以上的占户数的 18.61%，占地总数的 59.58%；浙江省 8.25% 的农户有地 31 亩～100 亩以上，占地总数的 46.85%；广东 10.23% 的农户有地在 31 亩～100 亩以上，占地总数的 57.03%。

这种地区差异也反映出，**各地因资源条件不同，土地的集中程度也不同。**

3. 其他学者类似的研究

1942 年紫树藩、于光远、彭平等人对陕北绥德、米脂的调查也用了这种方法，表示未经土地革命地区的土地占有状况[②]。该项研究指出：41.89% 的户虽有地，但平均不到 10 垧，24% 的户无地：

表 4－5　　陕北绥、米农户土地占有情况的调查统计

垧数	0	1～5	6～10	12～15	15～20	21～25	26～30	31～35	36～50	70～90	100 以上
户数	53	59.0	33	29.0	18.0	7.0	6.0	4.0	4.0	2.0	4.0
占总户数(%)	24	26.8	15	13.2	8.2	3.2	2.7	1.8	1.8	1.4	1.9

尽管各种统计数字的出入很大，但仍可找出其一致性，即大多数调查结果倾向于认为：**地主富农占地在 35%～50% 之间，农民占地在 50%～65% 之间；或者大致是各占一半。**

这些资料说明：一方面土地占有的不公平是绝对的，另一方面土地占有权是分散的、趋向于正态分布的。

四、公田性质和数量

对上述对于土地集中抑或离散的调查和估计，后人仍然可以重新评价，因为**关键在于公田是否就是地主所有**。由于公田收入客观上用于农

① 冯和法：《中国农村经济资料续编》，台北华世出版社 1978 年第 1 版，第 372～373 页，第 500～501 页，。

② 参见《绥德、米脂土地问题初步研究》，人民出版社 1979 年版，第 36～37 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

村的宗族、教育、治安和赈灾，以及修桥补路等方面公共品的开支，因此应该是村社共有性质的。

上文引述华东军政委员会土地改革委员会1950年对浙江、安徽、福建、苏南1722个乡的调查也明确把公田归属农民。

本书认为，20世纪初叶资产阶级革命反对封建主义的性质，决定了封建宗法势力是革命的主要对象。因此，第一次和第二次土地革命战争期间，共产党的有关文件把公田列为宗法势力所有，主张没收后重新分配，与当时的政治形势是符合的。而现在的研究，确有必要重新对公田的性质作分析。

1. *公田及其分类*

旧中国公田数量很大，种类很多。**毛泽东在《寻邬调查》中曾经比较客观地分析道：40%的公田**中，祖宗方面（即“祭田”“祀田”）占去了60%，神道方面（神、坛、社、庙、寺、观的土地即“庙田”或“寺田”）占去20%；公益方面一是考棚、宾兴、孔庙、学租等方面的用田，即“学田”，一是桥会、路会、粮食之类，即“社田”，各占去10%。

公田中各种类别所占比例各地有很大差别。以福建省各地调查[①]的情况来看，公田中族田占的比重最大，差别也较大，最高的古田七保占75.8%；学田次之，莆田华西高达32.76%，但一般在10%以下；会田又次之，一般也在10%以下，永定西湖达31.26%；庙田又次之，大多数地区没有，最高的是福州溪口，达63.64%；寺田则绝大多数地区没有，少数有寺田的地区以福州魁歧为最高，达20%。从福建的情况看，公田分地区的统计与全国统计数虽差别较大，但仍可信。

2. *公田数量和所占比例*

其他学者关于公田数量和所占比例的全国性估计，目前尚不多见。费正清等据卜凯的估计，认为**公田占总农田数的6.7%**[②]。另据国民政府内政部1932年据江苏46县、浙江61县、安徽28县、湖北19县、湖南68县、河北100县、山东65县、山西94县、河南101县、陕西43县、甘肃28县、青海9县、广东48县、广西73县、云南56县6设治局、察

① 华东军政委员会土地改革委员会：《福建省农村调查》，第109~111页。

② 《剑桥中华民国史》第一部，上海人民出版社1991年版，第88页。

哈尔16县和绥远8县的陈报，编成的《内政年鉴·土地篇》（第421~425页），得出所调查耕地439039990亩中，**公有耕地8722098亩，占1.99%**。不仅远低于费正清的估计，与本书引述的其他调查数据出入更大。

据我们1995年在广东南海市里水镇的沙涌村对老农和基层干部进行调查，在这个距离广州市仅20多华里的村，解放前公田所占比重高达87%。

访谈调查记录①：

> 广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队原专职大队长冯润登：我们下沙的情况和沙涌其他各自然村都差不多。解放前下沙村约900口人，共有土地1300亩左右，其中有9个地主，2个富农（都是划成分时划定的），大约拥有土地160亩~180亩，其余的土地都是"太公田"，也叫祖宗田；因为是祖宗留下来的，所以谁也不敢说是自己的。**"太公田"主要是由"带头人"出面管理，并决定对"太公田"的租种办法**。一般都根据土地质量好坏，采取投标租种的办法；收成以后，要按投标的数量将租子交给"带头人"，由"带头人"将其换成钱，用于公共开支或者买枪办民团。所谓"带头人"，一个是村长，也就是民团团长，一个是管家。名义上，**"带头人"是由大家推选的，实际上一般都是由家大、业大、势力大的家族担任**。当时，我家共租种5亩"太公田"，每亩每年要**交租子40斤**以上，解放后1952年土改全村平均分地，连"太公田"也都分了，我家分得2.7亩，每亩每年要**交公粮45斤**。

3. 公田的地区分布

公田的地区分布相当不均。值得注意的一点是南北土地资源状况决定的地区差异，一般南方土地资源比北方更稀缺，公田所占比例也比北方更高。《内政年鉴·土地篇》的材料，也充分说明了公田南北地区的极不均匀（见表4-6）：

---

① 该案例引自本书作者主持的农业部软科学1995~1996年重点课题"中国农业基本经营制度研究"报告集。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表 4－6　各地农村的公田比例

地域	苏	浙	皖	鄂	冀	鲁	晋	豫
公地（%）	1.75	3.26	2.50	1.17	0.34	0.61	0.70	0.92
地域	陕	甘	青	粤	桂	云	察	绥
公地（%）	1.52	0.62	2.73	4.13	12.56	5.69	0.99	1.49

南方最高的广西达 12.56%，北方最低的河北仅为 0.34%，14 省均值为 2.56%；但其中南方 7 省均值为 4.44%。而且尤其值得注意的是，各种资料的统计数字出入很大，这可能与统计时期、方法，以及调查中对公田的定义解释不同有直接关系。

仅从我们所掌握的解放后出版的有关单位的调查资料看，不仅南方公田比例较大，而且南方各省有的地区与上述全国估计数差异更大（见表 4－7）：

表 4－7　各类调查中关于南方农村的公田分布情况统计

地方	江西		福建		江苏	浙江	安徽	
	寻邬	兴国	全省	部分地区	高淳县庙湾村	衢县白渡乡	祁门岭村	贵池杨田村
比例%	40	20	29.36	50～70	35.21	28.07	42.35	45.49
资料出处	①	①	②	②	③	④	⑤	⑤

地方	安徽		广东（仅族田）		广西
	太平里仁村	芜湖杨埠村	一般	沙田区	陆川县
比例（%）	48.54	43.41	30	60	70
资料出处	⑤	⑤	⑥	⑥	⑥

①《毛泽东农村调查文集》。
②华东军政委员会土地改革委员会编：《福建省农村调查》第 109 页，1952 年印。
③同上《江苏省农村调查》第 86 页。
④同上《浙江省农村调查》第 139 页。
⑤中共皖南区党委农委会编：《安徽省皖南区农村土地情况》，参见陈翰笙等编：《解放前的中国农村》。
⑥中南军政委员会土地改革委员会调研处：《农村阶段土地关系与特殊土地问题》，1950 年。

4. 公田的占有、使用和受益

公田的占有，仅就族田来看，形式较多，有地主共同占有，也有纯

由贫农占有的，还有地富、中农、贫雇农及其他人员共同占有；有的族田是全族买来的或用武力换来的[①]。

其使用方式有两种：所有者轮流耕种和出租。出租的**租率一般较低，佃权也较稳定**。上文提及广东南海市沙涌村的"祖宗田"，即由本村村民向"带头人"承租，**租率比土改后的公粮还少5斤**。收益主要用于教育和治安。

我们的其他调查也反映，**大多数有公田的地方，其收益也基本上用于村社内部的公共品开支**。由于村社成员可不同程度地从中受益，所以，不能简单地把公田归为地主、富农所有。

五、旧中国佃农与其他农户所占比重基本稳定

我们所掌握的资料中还有一种相对更简捷的分类方法，即从佃农、半自耕农和自耕农的不同比例，来看土地占有的差别。根据国民政府主计处统计局1912～1937年资料，25年间全国各省（不含东三省）报告县内佃农、自耕农和半自耕农所占比例仅有1～3个百分点的变化[②]，**自耕农数量则有所上升**，这也说明了抗战前土地占有关系**基本稳定的趋势**。

表4－8　　各类农户所占比例（%）

年份	1912	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
报告县数	655	684	688	730	891	960	1120	1058
佃农加权平均	28	31	31	32	29	29	30	30
半自耕农加权平均	23	23	23	23	25	24	24	24
自耕农加权平均	49	46	46	45	46	47	46	46

黄宗智的《华北的小农经济与社会变迁》（中华书局1984年版）也汇总了满铁资料所反映的河北、山东9个村庄中的富户拥有土地数量，并且比较了其在1910～1920年间和1930～1940年间的增减趋势，主要说明**由于分家析产、土地田场规模缩小的趋势**。其中也可以看出占地在百亩以上的富户为数不多。

① 华东军政委员会土地改革委员会：《福建省农村调查》第111～117页。

② 《中国租佃制度之统计分析》，上海正中书局1946年第1版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

中美农业技术合作团的报告[1]也指出："过去许多调查研究之结果，显示出**自耕农在全国农户中约占半数**，半自耕农与纯粹佃农数目相当，前者较后者或微有超出。"

即使在抗战时期国民经济受到很大破坏的影响下，自耕农和佃农的数量也基本稳定，农村经济制度并未发生改变。根据中央农业实验所对宁、青、甘、陕、鄂、川、滇、黔、湘、赣、浙、闽、粤和桂等省农情调查，各种农户的比例基本稳定；其中佃农数量1937年为37%，1940年为36%，没有明显的变动（见表4-9）。

表4-9　15省各种农户占总农户比例（%）的变化

年　份	佃农	半佃农	自耕农
1937	37	26	37
1938	38	27	35
1939	38	27	35
1940	36	27	37

资料来源：吴文辉：《中国土地问题及其对策》，商务印书馆1947年版，第146~147页。

国民政府农产促进委员会对后方12省206县的调查，反映了在1937~1941年间地主和佃农数量略有下降，而**自耕农数量则有所上升的趋势**：

表4-10　地主和各种农户占农村人口的比例（%）

年份	地主	地主兼自耕农	自耕农	半佃农	佃农
1937	7.0	14.5	29.6	21.9	27.0
1939	6.3	15.4	29.9	21.2	27.2
1941	6.3	16.0	31.0	21.8	25.0

资料来源：同上表

六、土地占有关系的变动趋势

1. 认为土地呈集中趋势及其依据

有学者如严中平等倾向于认为土地集中的趋势是明显的。他的著作

① 《改进中国农业之途径》，上海商务印书馆1997年版，第71页。

《中国近代经济史统计资料选辑》中第276页列表，即定名为“二十二省农民无地化的趋势”（见表4-11）；不过，严中平本人关于土地集中的说法并不太坚持。

表4-11　　二十二省农民无地化的趋势（1912~1947）

年份	合计（%）	自耕农（%）	半佃农（%）	佃农（%）
1912	100	49	23	28
1931	100	46	23	31
1936	100	46	24	30
1940	100	42	25	33

另参见该书土改前农村土地占有状况表（附录见第二部分附表二）。

2. 认为土地呈分散趋势及其依据

郭德宏的统计材料显示①，东北的吉林、黑龙江1925年地主富农占地均不到52%，据该书汇总，1925~1936年间地富占地60.56%，1937~1948年间占地56.64%，全国解放前，地富占地已降为51.53%，而中农、贫雇农及其他劳动者三期占地则分别为39.44%、43.46%和54.09%。如果将富农自耕和资本主义经营部分按其占地一半比例减去，则**地富这三个时期封建性占地比例则为51.02%，48.94%，39.04%，而其他部分则占49.98%，51.06%和60.96%。土地占有关系明显存在分散的趋势。**

另外，黄宗智书中上引材料也突出说明了**分家和地权分散的关系。**历来受调查者重视的江苏无锡、常熟地区土地的占有也存在分散化趋势，见表4-12：

表4-12　　江苏无锡、常熟地区土地的占有情况

年份	地区	地主、富农土地（%）	中农、贫雇农等土地（%）
1929~1933	无锡20村	65.00	35.00
	常熟7村	59.50	40.50
	无锡3村	77.50	22.50
	平均	67.33	32.67

① 郭德宏：《中国近现代农民土地问题研究》，青岛出版社1993年版，第59~62页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

年份	地区	地主、富农土地（%）	中农、贫雇农等土地（%）
1949～1950	常熟玉堂村	61.39	38.61
	常熟下霸村	54.93	45.07
	无锡北延乡4村	48.87	53.13
	无锡云彬	22.20	77.80
	无锡泰安乡3村	16.60	83.40
	无锡寺头乡6村	22.13	77.87
	无锡张村乡3村	7.24	92.76
	无锡观惠乡3村	7.37	92.63
	无锡胶南乡	20.92	79.08
	平均	29.07	72.65

资料来源：中共苏南区党委农村工作委员会：《苏南土地情况及其问题的初步研究》（初稿），第4页。

3. 法律、制度的制约作用

国民党政府在1935年颁布了《土地法原则》，1938年提出《战时土地政策纲领》，1945年又提出了农地改革法案，这些法案都一再倡导耕者有其田等主张，也采取了征收土地税、对于不劳而获的土地增益征累进税、颁行《土地债务法》以此征收地主土地分给佃农等措施，虽执行力度不够，但这种制度环境，也肯定对地主的土地集中占有造成了一定限制性影响。加上人口增加，地产细分的小型化趋势，地权当然会呈分散趋势。

通过对以上资料作比较，可以认为，**在土地占有关系上，所有权呈逐渐分散趋势的观点较为客观公允。**

第二节 土地租佃关系与地租率

进一步考察土地租佃关系所反映的土地的使用权变化可以认为：由于中国**土地要素的高度稀缺性，决定其要素价格——地租率必然最高。**从而，又迫使土地只能向生产能力最强的自耕农集中，这使稀缺资源的

配置相对合理。本节历史资料的整理分析也表明，民国时期**土地使用权主要在商品率较高的中农和富农手里，而且也有形成正态分布的可能**。

事实上，土地的所有权与使用权的“两权分离”并非当代的农村制度创新，也非 1980 年代大包干以后才出现，而是在人地关系高度紧张的国情矛盾制约下，符合资源配置规律的历史现象。

一、土地使用权的变动趋势

1. 所有权可以相对集中，使用权必然分散

旧中国**农村土地最明显的特点，就是所有权可以相对集中，而使用权却分散**。严中平认为，农村土地 60% ~90% 以上是由中农和贫雇农耕种的，地富经营面积多半不到 30%，只有极少地方超过 40%（见表 4－13)。这是因为我们过去习惯把自耕农中的富农这个农业的规模经济主体，与地主合在一起计算。

表 4－13　农村各阶级使用土地面积（%）(1928～1937)

地区及号码			地主富农		中农贫雇农		其他	
			1928	1933	1928	1933	1928	1933
陕西	渭南 4 村	A	24.0	19.1	75.9	80.6	0.1	0.3
	凤翔 5 村	B	17.3	10.5	82.7	89.5		
	绥德 4 村	C	18.9	15.0	81.1	85.0		
河北	保定 10 村	D	39.6	39.0	60.4	61.0		
河南	镇平 6 村	E	28.8	28.3	71.2	71.7		
	辉县 4 村	F	44.5	40.2	55.4	59.8	0.1	
	许昌 5 村	H	21.0	22.0	78.4	78.0	0.6	
江苏	盐城 7 村	I	58.0	55.8	42.0	44.2		
	启东 8 村	J	40.3	37.3	59.7	62.7		
	常熟 7 村	K	8.0	8.2	92.0	91.8		
浙江	龙游 8 村	L	35.0	35.3	64.5	64.3	0.5	0.4
	东阳 8 村	M	10.2	9.0	79.3	79.1	10.5	11.9
	崇德 9 村	N	3.5	5.3	96.5	94.7		
	永嘉 6 村	O	10.3	10.4	88.3	88.5	1.4	1.2

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

地区及号码			地主富农		中农贫雇农		其他	
			1928	1933	1928	1933	1928	1933
广东	番禺 10 村	P	35.4	33.9	64.6	66.1		
广西	苍梧 6 村	Q	17.6	15.7	82.4	84.3		
	桂林 7 村	R	36.4	32.5	63.6	67.5		
	思恩 7 村	S	28.3	30.8	71.7	69.2		

资料来源：严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，科学出版社 1955 年版，第 282 页。

即使如此，我们从**上表中也可以看出，地主富农实际使用土地在减少，中农贫雇农使用的土地则一般在上升**。

2. 土地使用权向中农和富农集中

我们进一步收集资料进行分析后发现，**富农和中农使用土地更多一些，远远超出农村各阶级的平均数**（见书后附录二，附表 a－富农、中农使用土地的情况），而且有些地区中农使用的土地还在上升中。

对此，我在近年来的实地调查中做了专题研究，了解到在**富农和中农租入土地中，"好地"更多一些**。我们认为主要有**两个原因**：其一，自耕农不仅是传统精耕细作农业的典型代表，而且其土地产出的商品率较高、剩余较多。其二，土地所有者为了稳定地获得更多收益，更愿意与这些有生产经营能力、有剩余缴纳地租因此也有信用的农民，建立相对稳定的租佃关系。

历史资料还表明，**富农、中农租入土地在其使用的土地中占很大比重**。租入土地表现为向富农和中农集中的趋势。

表 4－14　　各阶层租入土地占其使用地的比例（%）

年份		1928			1933								1944	解放前期	
地区		A	B	C	D	E	F	G	A	B	C	H	I	J	K
租入占使用%	地												6.1	12.4	0.28
	富	63.1	50.8	0.74	52.7	17.2	35.9		64.7	58.4	13.7	9.5	13.2	51.2	3.08
	中农	66.8	12.5	2.6	53.8	42.1	75.6	91.0	67.2	20.8	10.4	29.1	8.0	62	59.7
	贫农	34	31.1	16.6	33.2	38.2	89.5	86	40.8	39.1	22.1	53.2	47.1	65.3	35.0

说明：A、B、C 代表河南镇平 6 村、辉县 4 村、许昌 5 村，参见陈翰笙编：《解

放前的中国农村》第3辑，第527页。D、E、F、G分别代表江苏邳县6村、盐城7村、启东8村、常熟7村，同上第203页。H代表文本2县48村，同上第612～613页。I代表山东莒南、赣榆3区11村，同上第470～472页。J代表苏、浙、皖29县36乡，参见《土地改革华东农村土地情况》，华东军政委员会土改委员会1950年编。K代表皖南6村，参见陈翰笙等编：《解放前的中国农村》第3辑，第398页。

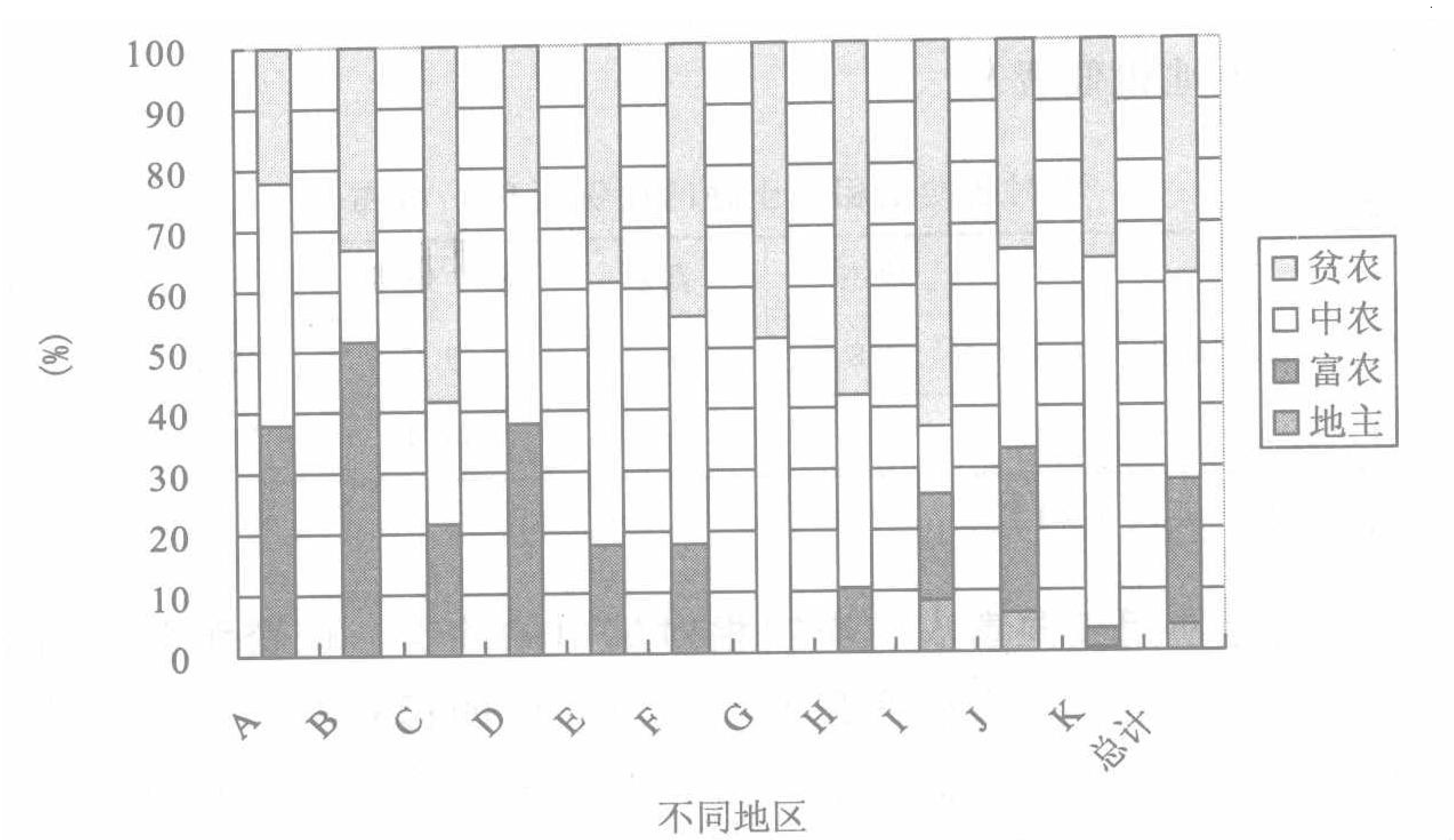


图4-3 30年代我国土地租用结构图

以上图表可以看出，土地的使用权并非在富农、中农、贫农阶层间平均分配。虽然地区差别仍很明显，但富农租入土地在大多数地区占其使用土地的50%左右，中农租入土地一般占其使用土地的30%～60%之间。这说明富农、中农租入的土地相对较集中。

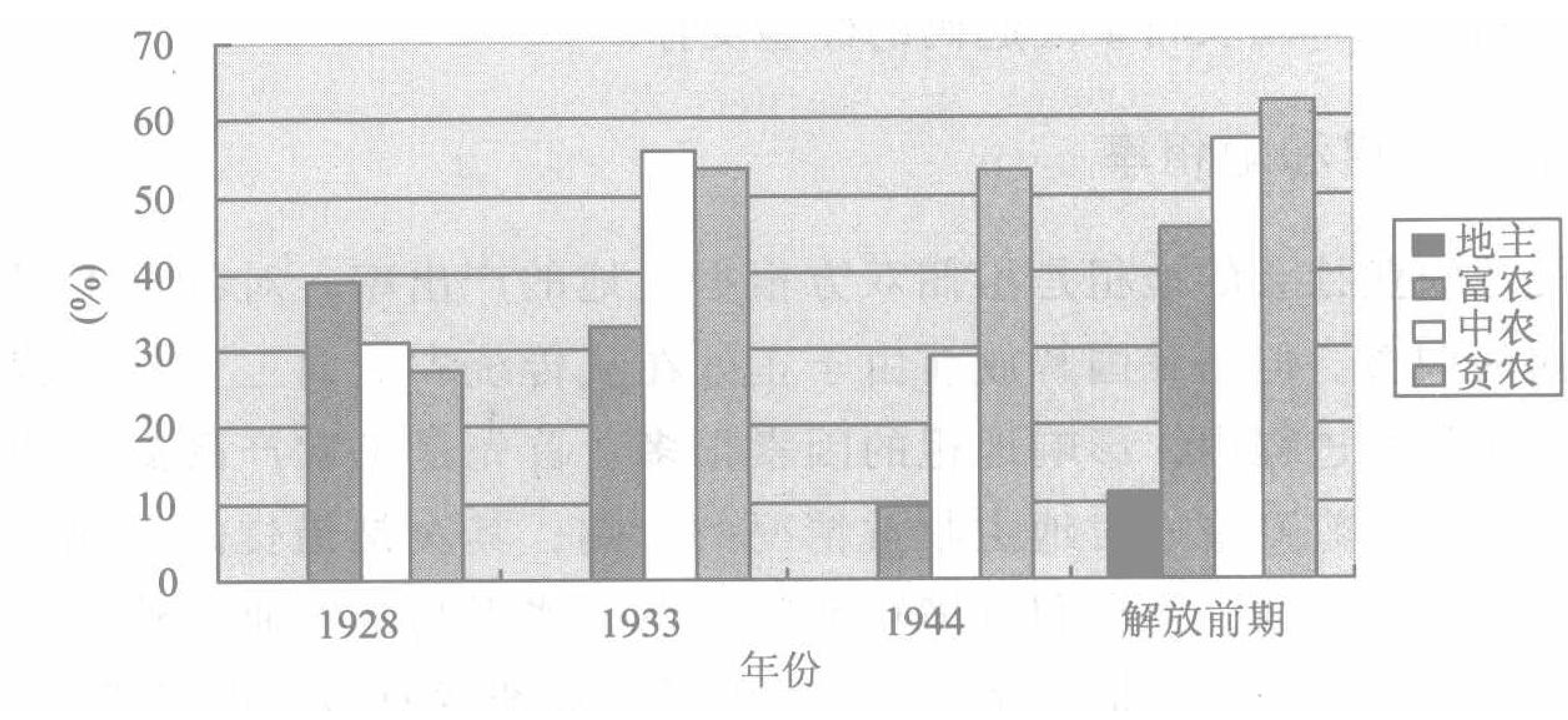


图4-4 30～40年代我国土地租用结构图

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

我们把上表分地区的调查数据按年份汇总，并根据调查村的数量做加权处理。在不可能得到原始调查数据的条件下，这样处理虽然有点勉为其难，但得出的柱图还是呈现出有规律的变化趋势：1928 年呈左偏态，富农租入土地多于中农和贫农；到解放前已经转变为右偏态，贫农租入土地多于中农，中农多于富农。但以中农和富农为代表的自耕农仍然是主要的土地租佃者。

表 4－15　农村各阶层租入土地的比例（%）分布

	地主	富农	中农	贫农	其他
山东莒南赣榆 3 区 11 村	0.8	3.1	32.7	62.6	0.8
苏浙皖 29 县 36 乡	0.8	16.1	48.4	31.6	3.1

资料来源：同表 4－14。

农村土地使用权向富农、中农相对集中的趋势，使资源配置相对合理，客观上促使土地产出的商品率和农业剩余的相对增加，从而使中国出现经营地主、富农经济甚至农垦公司等新的经济成分。不过，这些新成分在中国"人地关系高度紧张"、而且越来越紧张这个不可逆的国情矛盾制约下，大多数没有长大到形成资本主义大农场的地步，更没有能够成为我国的工业化和城市化进程中提升农业经济规模的基础。

这些调查研究资料表明，在民国的私有化、市场化的制度条件下，农村客观上没有出现土地集中程度达到实现农业集约化规模经营的地步。只要土地产权实现私有化就能够通过市场交易推进农业规模经营的有关理论逻辑，在中国农村缺乏起码的经验支撑。

二、地租和地租率

传统农业社会的地租是租佃双方根据土地的产出率，对各自不同利益取向的调整。但是我国解放前由于正处在从传统农业向工业化过渡的资本原始积累进程中，影响地租的因素很多：首先**是工农产品交换的比价**，尤其是"剪刀差"对地主收益情况的影响；**其次是借贷的利率**，由于农业投资的紧缺，使高利贷横行乡间。在这些不利于农业的外部环境冲击下，地主可能随之提高租率；最后是**通货膨胀率直接影响货币租率，也会间接影响整个租率**，20 世纪三四十年代的民国晚期，通货膨胀如脱缰野马，田主即使连续抬高租率也有可能亏尽血本；所以，**在 20 世纪初**

叶农业商品化发展过程中，随着商品货币关系的影响已经占一定比例的货币租，大多在解放前夕复归为实物租。

可见，**解放前对地租变化起决定作用的**，不再是传统农业社会中作为土地所有者的地主对租佃农民租种的土地产出做收益分配，而**更主要地是在工业化拉动的农业商品化进程中，农村经济当事人对农业剩余分配关系和分配形式的被动反应。**

1. 租佃关系

按照经济学的道理一般认为，由于中国**土地资源高度稀缺，随着经济发展，使用稀缺资源的租金也就会相应提高**。因此，解放前有关旧中国农村地租畸高、剥削过重的资料如汗牛充栋。其中又以20世纪二三十年代根据地开展土地革命时期的资料为最。解放以后，在我国历史学研究近半个世纪以来以阶级斗争和农民革命为基本线索的影响下，更是很难找到不同的观点和分析。

地租代表的**剥削率过高，必然导致农民破产、社会动荡，最后通过发生革命再予以调整。这在漫长的农业社会发展进程中本来应该是个规律**。例如邓子恢1929年根据（福建）闽西6县调查提出，“田租各县最低60%，长汀70%，连城南乡高至80%”[①]。他同时指出，在高地租、高利贷的双重过量剥削下，以及在“**洋货之侵入与手工业之失败**”的影响下，闽西地区**“游民阶级”占人口的25%，其中“半失业者”虽然半匪半民，“仍可以参加革命**；完全失业的，在闽西或做匪，或当民团，或在（地方军阀）卢新铭部下当兵，或在城乡靠赌钱过活，**以前大半是附属于反革命势力的”**[②]。这个分析表明，**过量剥削必然导致农民破产失业，进而乡村士绅“劣化”，农民“匪化”**。这种过高的制度成本显然是传统社会所承受不起的。

更值得我们注意的现象是：在土地过度稀缺而人口过度增长的情况下，尽管签订租约时定下的地租较高，但执行中租佃双方仍然有谈判余地，因此佃农实际缴纳的地租不可能太高。这是因为，**地主经济作为旧中国的一种相对稳定而且有效的基本制度，必须以较低的交易费用为其存在前提**。如刘大钧指出，在20世纪初，租额限定之时，“田主大抵不

① 《邓子恢文集》，人民出版社1996年版，第9页。

② 同上，第11页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

得增租，而佃户则于歉收之时，可以要求减少”[①]。高王陵最近对大量个案进行的研究也证明，由于抽田撤佃引起的麻烦大，**田主与佃户的租佃关系相对稳定，而且实际上常年地租率大约在30%～40%之间**[②]。

此外，尽管土地所有者可以有地租的决定权，但佃农即使在签订租约时也仍然有一定的谈判地位。其中，**拥有财产和自有生产资料的多少直接影响了租佃谈判的结果和契约的内容**。陈正谟指出，如果佃农自备种子、肥料和耕畜，则其交纳的物租率在晋察冀为46.37%，而由地主供给的物租率为55.96%；相应地，**钱租率分别为9.35%和10.65%**[③]。这也有利于经济条件相对较好的自耕农多租入土地。

2. 地租购买年

地租率的高低取决于购买年，即：每亩普通租额/普通田地平均价值，购买年越少，地租率越高，反之亦然。1934年的材料显示，**中国农村地租的购买年仅有7～9年左右**，购买年较多的省份在察、黔等边远省份，购买年较少的省份在鲁、闽、粤、赣、湘等地。此外，绥、滇、川等边远省份，购买年也较少，说明**人地关系对地租率高低的影响明显**（参见书后附录，第二部分附表d）。

如果同西方世界完成了工业化的各国相比较，中国的地主从租佃土地的农民手中索取的确实太多，**地租率以购买年计算是欧洲各国的3～5倍**。第一次世界大战后的法国地租购买年为20年；英国达到27～30年[④]。

由于传统中国农村土地要素是最为稀缺的，并且民国时期的中国尚处在工业化的原始积累阶段，更需要从农业提取剩余。这决定了其**地租率所代表的要素价格必然最高，从而又迫使土地要素的使用权向生产能力最强者（即现在的“种田能手”）中农和富农流动，形成小农经济条件下资源配置相对合理的“适度规模经营”**。

---

① 刘大钧：《我国佃农经济状况》，第23页。

② 高王陵是中国人民大学清史研究所的研究员，1999年初他在中国社科院农村发展所的一次会议上报告了他关于租佃关系的研究成果，认为佃农确实有一定的谈判地位，大多数地方的地租率实际上不到40%。

③ 陈正谟：《中国各省的地租》，第102～103页。

④ 《中国租佃制度之统计分析》，上海正中书局1946年第1版，第143页。

3. 地租的区域差别

我国**南方多定额租，北方多分成租。就全国一般而言，地租率大体在35%~45%之间。**

南方的长江、珠江流域因为人地关系更紧张的缘故，比黄河流域租率略高一些。珠江流域因亩产值较高，所以租价高出长江、黄河流域和全国各省的平均数，但其地租率并不一定与全国其他地区有很大差别（参见书后附录，第二部分附表b，1934年，实物租额占亩产值的比例）。

此外，李文治等汇集了农村复兴委员会、《东方杂志》、《中国农村经济资料》等的材料，揭示了川、滇、浙、苏、湘、闽、豫、陕等省部分县村的地租额，其中地租率最高为浙江义乌，占亩产量的121.2%，最低的为浙江海宁一乡，占亩产量的29%，一般均在50%左右。土改前租率增加的趋势较为明显（参见书后附录，第二部分附表c）。

第三节 农村赋税

本节提出讨论的问题与农村基本经济制度变迁高度相关。由于晚清至民国时期的政府都在长期战争环境下，只能有两个同向选择：一是增加军费开支，实行赤字财政，靠增加内外债务弥补；二是出于军事需要而加速军事工业发展，而这种不生产市场交换产品的政府垄断工业，只有不断追加政府投资而没有社会效益。因此，**解放前的中国政府必然通过不断增加赋税，加剧对包括农村在内的各个阶层的剥夺。**

一、农村赋税增加的外部原因

1. 军费开支造成财政赤字增加

中国解放前的统治者蒋介石起家靠军队，政治经验是“先军后党”——先任国民政府军事委员会委员长，后任国民党总裁——从来就信奉“枪杆子里面出政权”。何况，国民党政府面对清朝解体之后军阀割据的局面，也只能主要依靠武力推进统一。因此，民国自成立以来就内战不断，军费开支因而逐年增加。军费支出在财政支出总额中所占比重也越来越大。据民国政府财政部公布的报告，军费开支从1928会计年度的21000万元增加到1931年的30400万元，3年增加了50%。1933

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

年，又增加到 37300 万元，增加 78%。军费开支在财政支出总额中所占比重：1928 年度为 50.8%，1931 年度为 44.5%，1933 年度为48.5%。20 世纪二三十年代**军费占财政开支的比重平均在 50%左右**。

军费开支过大的结果，是财政赤字扩大。1928 年度民国政府财政赤字为 10000 万元，到 1931 年增长为 13000 万元，增加 30%，1933 年又增加到 19600 万元，增加 96%。这些军费造成的财政赤字部分要转化为赋税。

2. 外债

民国时期，政府长期处于战争环境之中。30 年代上半期是内战，30 年代下半期以后则是外战。抗战爆发后，民国政府举借内外债，以四大家族为首的官僚资本从中又得到大批外汇。所借外债是用租税作担保的，而租税最终都是要转嫁到人民身上，由人民来负担。所以，外债越多，人民的负担就越重。但是，控制政府的四大家族却可乘机获得好处，大发其财。民国政府所举借的外债有：向英国借款共 12 次，向美国借款共 9 次（不包括美国《对华租借法》的借款）。民国政府的外债数额急剧增加，**仅美麦借款一项**，从 1931 ~ 1947 年，即高达 53 亿美元[①]。

3. 内债

在内债方面，从 1937 年 8 月开始，**民国政府财政部先后发行过“救国公债”、“赈济公债”、“国防公债”等数十种**。这些公债大多数都是交给官僚控制的国家金融资本——四大银行办理。一般都是由“四行”先将现金垫付给政府，然后再由银行去发行公债。不过，四行所垫付的现款，是靠不断增发的钞票来补充的。这样，**外债可以直接变成法币，也可以先变成内债，再变成法币**。控制官僚资本的四大家族在这种不断变换方式中捞到不少好处，而外债的最终负担者只能是老百姓，他们一方面要向政府交纳捐税去偿付外债，另一方面在货币大量增发导致通货膨胀后还要吃贬值之苦。

除了应付内外战争的原因之外，各种赋税征收不断增加，也是旧中国官僚资本主导的工业化无序进程与农村经济矛盾的显著表现。在农民承担的政府税费方面，除了正税之外，尚有附加税和兵差等负担；国家还用征借的方式，**提前相当长时期预收税款，这也成了索取农业剩余的主要途径之一**。

① 朱光熙：“中国资本家是怎样起家的”，《历史研究》，1976 年第 2 期。

二、农业税（田赋）及附加税

由于在推翻清朝旧政权的过程中既没有出现大规模屠杀使人口骤然下降和人地关系相对改善的现象，立国后政府又面临长期的内外战争环境；因此，民国时期也就**没有历史上改朝换代之后新的统治者为了"休养生息"而实行的"轻徭薄赋"的前提条件。相反，农村税收一如清末之横征暴敛**。

1. 田赋的征收在实行"分税制"之后不断增加

民国时期农业税即为土地税，称田赋，分为正赋和附加两部分。关于正赋，匈牙利人马扎亚尔指出，中国地税实则是税上加捐、捐上又加捐，名为地税，实则包含一切负担的东西，不仅是在掠取部分的收入及部分的利润，而且是在掠取全部的收入及全部的利润，甚至有将工资部分也掠去的①。

更值得注意的是陶继侃的分析，他认为**田赋增加的主要原因在于中央和地方实行了"分税制"**，致使地方政府只能依赖农业税："自民国十七年（1928）七月财政部发布划分国家地方收入暂行标准案后，田赋及契税遂成为地方财政之主要源泉，**在省财政方面言之，田赋占岁入总额1/3以上**。而江苏省田赋收入占财政收入比例更大，1931年为46%，1932年为59%，1933年为57%，1934年为42%，1935年为40%②。

田赋不仅重，而且又有逐年增加的趋势：如江苏无锡，以1923年每亩赋为100，则1933年增长为189，河南信阳，1933年较1928年增加了2倍③。据《大公报》1933年3月22日统计，**陕西的田赋比国民党执政之前的时期多了25倍**。

2. 附加税征收无度

由于田赋的附加税收入归地方政府，因此附加税不仅不断增加，而且有时往往超过正税几倍甚至几十倍。"湖南各县田赋附加，超过正税30倍者有之，20倍者有之，10倍者则普遍皆是"。湖南临武、四川奉节、山东齐东三县的赋税情况如表4-16，可知在**30年代初的附加税超**

① 陈振鹭、陈振邦：《中国农村经济问题》，大学书店1935年版，第11章。

② 方廷显编：《中国经济研究》下册，商务印书馆1938年版，第957~958页。

③ 《中国近代农业史资料选辑》第3辑，第22、30页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

过正税一般在5~7倍[①]：

表4-16　　临武等地附加税情况表　　单位：银元

地区	每两正税（元）	每两附税（元）	附税占正税的%	年份
临武	2.60	14.09	542.0	1931
奉节	1.60	12.28	768.0	1930
齐东	2.20	16.21	737.0	1930

资料来源：《中国近代农业史资料选辑》第3辑，第22、30页。

从下列两个表的对比可以进一步分析附加税的比重：仅从正赋看，冀、鲁、豫三省田赋的额征数虽然总体呈上升态势，但河北20年未变，河南略有增加，其中唯山东成倍增加（见表4-17）：

表4-17　　冀鲁豫三省田赋额征数　　单位：银元

年份	1915	1919	1923	1927	1931	1935
河北（直隶）	6310427.0	6935476	6337443.0	6304386.0	6366512	6310427
山东	7922870.7	8842757	7922870.7	7922870.7	14957747	15796922
河南	7700750.0	7064448	5471148.0	5471148.0	8155972	8002808

这里，我们加上附加税再列出总表，就可以明显看出各地赋税都有大幅度增加。表中的数据给出了1915~1935年三省赋税在20年间的变动情况。各省都是1927年的赋税增量最大，分别是1915年的2.08、2.8和1.68倍，此后则呈下降趋势。

表4-18　　冀鲁豫三省田赋及附加税总表　　单位：银元

省份＼时间	1915	1919	1923	1927	1931	1935
河北	9479658	10140123	9355237	19736924	11652407	11596322
山东	9894275	10794161	10031646	27733036	24319624	26220677
河南	11775928	11096395	9734391	19847529	19652144	13512702

原资料来源《财政年鉴》；《中国经济年鉴》；李鸿毅《河北田赋之研究》；林钦辰《山东田赋研究》；贴毓岐《河南田赋研究》；张森《田赋与地方财政》；《地政月刊》第4卷第2、3期合刊。

本书引自从翰香主编：《近代冀鲁豫乡村》，中国社会科学出版社1995年版，第486、495页。

① 同上，第18页。

此外，附加税的种类在贫困地区少，在经济发达的地区则多一些，如江苏达147种，浙江73种，湖北、江西均有61种，河北48种，河南42种，青海为1，贵州则为0[①]。

三、赋税预征与苛捐杂税

1. 田赋预征的普遍化

田赋预征是统治阶级没落时期入不敷出的表现。民国时期政府预征赋税不仅分布的省份和地区相当广泛，而且预征时间也相当长（见书后附录第二部分附表4－19）。

书后附录第二部分数据证明了当时学者陈振鹭和陈邦政的分析，他们在1935年的研究中指出："预征年度，有达极远者；预征次数每年亦有不只一次者，是欲不使农民沦为俎上之鱼肉不可得矣 。"此外，**更使人闻而骇异之四川省预征田赋至民国六十余年（公元1971年以后）**之事，"尤使现代农民子孙应负担之税，于今日一次收据之，焉得不使农民罗掘俱究，无以为生[②]？"而且，表4－19所列的预征年数只是一般情形而已。到了抗战时期，四川的田赋已预征到1987年。相比之下，预征至民国六十余年之事，则属于小巫见大巫了。

2. 苛捐杂税

旧中国的苛捐杂税多如牛毛，一般有几十种，有的地方甚至有147种。如山西"平顺县的捐税计有下列几种：一 、契税，二、印花税，三、烟酒税，四、牙税，五、畜税，六、皮毛税，七、斗税，八、婚姻税，九、戏捐，十、营业税，十一、牌照税，十二、产销税，十三、当捐，十四、附捐，十五、区款附加，十六、警饷附加，十七、巡逻附捐，十八、宦佣，十九、所得税，二十、附捐"[③]。

另据《大公报》1933年3月22日公布的统计，**国民党统治区内，捐税名目已有1756种之多。**

① 马宇平等：《中国昨天与今天》，解放军出版社1990年版，第306页。

② 参见附录第二部分附表4－19注，引自陈振鹭、陈邦政：《中国农村经济问题》，大学书店1935年版第149～152页。

③ 千家驹编：《中国农村经济论文集》，第572页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

3. 兵差大于正税

由于从财政正式开支的军费不够，以及各个地方军阀的自我扩张和军事割据，各种军队都要另外派征随意性很大的兵差。就冀鲁豫三省的情况看，兵差在民国时期相当繁重，特别是1928~1930年间，此间山东107县有77县有兵差，河南112县中92县有兵差，河北130县则县县均有。山东1928年各县平均每亩负担兵差0.27元，超过田赋2倍以上；同时河南战区各县被军队所征发钱款粮草牲口等总值，平均每亩在0.7元以上①。

再看不同区域兵差负担与地丁正税比较表，**和平地区兵差最少也是正税的近3倍**，而战争地区最多者已达23倍（见表4-20）：

时间 \ 时间	区域	县份	兵差额数（A）	地丁正税（B）	A/B
山东1928	平静区域	肥城、聊城、临沂、昌乐、高苑	1286395	468789	2.7441
河北1929	备战区及战区后方	井陉、广宗、临城、平山、柏乡、远氏、南坡、高邑	1221680	228660	5.3428
河南1930	战区	商丘、郏县、柘城	4559758	194876	23.3983

资料来源：中央研究院：《中国北部的兵差与农民》，1931年上海出版。本书转引自《近代冀鲁豫乡村》，第498页。

大量的研究表明，**民国时期三四十年代乡土中国的治理结构发生了重大变化。**

在各种赋税、兵差的沉重压力下，长期维持农村基层稳定的最低成本的“乡绅自治”制度随之发生了本质变化。**能够继承农业社会道德传统的“好”乡绅，由于不能执行政府对农村包括他们自己在内的横征暴敛，而逐渐退出了农村政治舞台。起而代之的，只能是“土豪劣绅”和“地痞流氓”**。只有他们能够在完成政府赋税的同时中饱私囊，也正是他们变本加厉地推行政府对农村的剥夺，于是，农村基层的社区自治，就在“劣绅化”进程中瓦解了。

民国政府终于在摧毁了稳定中国农业社会的基本制度的同时，创造

① 孙佐齐：《中国田赋问题》，第232页。

了埋葬自己的条件。

四、启示

综上所述可以认为：解放前我国农村土地所有权呈相对分散的趋势比较可信；而且，地主的土地也通过租佃关系形成的土地使用权向富农和中农相对集中并且基本上呈正态分布。这**一方面说明是土地使用权而非所有权关系更反映资源配置的有效性；另一方面也反映出土地制度（占有、使用）并非农村衰败和农民破产的直接原因**。

此外，**地租形态和地租率基本稳定。各地的地租率的高低和人地关系正相关**，人地关系越紧张，则地租率越高；其他对地租率提高起直接影响的是农村资金严重短缺条件下的高利贷和民国末年的通货膨胀。

旧中国农村制度变迁留给我们的教训是，**在人地关系紧张的基本国情矛盾没有缓解、人均资源占有关系更加趋紧的制约下，无论当代的人们采取什么途径追求工业化和现代化，中国农村也不可能承受土地和财产向少数人集中的制度变迁成本**。

我国农业生产只能通过建立以“小农村社”为基础的经济制度来稳定，这也是降低农业向市场经济过渡的制度成本的必由之路。

相对而言，传统农业社区的内部制度，如土地的占有和租佃，对于解放前的小农经济来说还是有合理性内容的，因为它既没有造成土地向少数人集中，又有利于使用权向能够产生剩余的自耕农流转集中，从而或多或少地优化资源配置、稳定农业生产。

因此可以认为，**旧中国农村经济衰败的问题主要出在外部制度上。因为民国时期农业的外部制度几乎没有对农业起保护作用的**。

利用税收调节不同利益集团的分配关系是一种现代政府行为，**通过税赋制度稳定农业、保护农民利益，更是完成了工业化以后的现象**。而在一个从传统农业向工业进化的国家，赋税徭役都是瓜分农业剩余、促使小农破产衰败的重要渠道。尽管国民党曾经在30年代提出过要采取轻徭薄赋的传统政策，废除苛捐杂税，但在军费和内外债务增加、财政亏损和政治腐败的影响下几无成效。事实上各级政府的税赋征收大都属于横征暴敛，当然不可能缓解日益严重的农业剩余流出的局面。**这种没有约束机制和纠错条件的政府，无论主观上是否警觉，都只是在随波逐流中消解、摧毁乡土中国的传统制度**。于是，农民的革命也就呼之欲出了。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第五章 旧中国农业的商品化与相关制度问题

既然旧中国土地占有上的不平等，不是农村贫困、小农破产的主要原因。那么，到底什么是主要原因？

本章的分析使我们进一步认识到：旧中国发生农民革命的现象上的直接原因，是农民贫困和农业破产；但从本质上看，最主要原因是工商业资本和金融资本对农村的过量剥夺。

对此，中国共产党早期领导人之一肖楚女曾经有相似的认识。他在1924年7月的《农民丛刊》上撰文分析，在农民贫苦的6个主要原因中，其一是外国商业资本对农村传统手工业的打击，使农民收入、购买力都下降；其二是苛捐杂税加重农民负担；其三是土地占有的不平等；其四是租佃制度；其五是政府缺乏扶助指导、科技投入；其六是政治腐败、军阀混战。这就是说，在共产党的早期领导人看来，农村土地问题在这6个主要原因中确实不占主要地位，“三农”的外部环境问题才是农业衰败的主要原因。

历史是螺旋式反复的。无论今人采取什么途径追求现代化，都应记取工商业和金融资本剥夺农民导致农村衰败的历史教训。考虑到近年来随着我国农业结构大幅度调整、商品率不断提高，农村高利贷多有发生，农产品国际贸易和国内流通的问题也愈益复杂，这些客观情况都在20世纪上半叶发生过。因此，研究中国发展问题的人们有必要以史为鉴。

第一节 旧中国农业的商品化和农民收入的货币化

由于国家以工业化为目标必然从农业提取剩余，而小农经济条件下的农业剩余太少且高度分散，与工业化目标相冲突。在工商业发展的拉动下农业商品率不断提高，为商业和金融资本进入农村经济打开了大门。而在这两种能够与地主经济结合的“大”资本过量榨取小农剩余的作用

下，农村经济必然衰败。因此，真正造成农民贫困和农业破产的主要因素，其实是工商业资本的“剪刀差”和金融资本的高利贷。

一、农业种植结构的市场化调整

随着19世纪中叶帝国主义进入中国形成的买办工业，以及洋务运动以后官僚资本和城市以轻纺、食品为主的民族工业兴起，导致种植结构不断调整，农产品商品率增加。黄宗智[①]曾经分析道：“中国农业在19、20世纪，成为世界商品市场的一部分，国际需求大大刺激了几种主要经济作物的种植——像茶、丝、棉、糖、花生和大豆。对冀—鲁西北地区而言，棉花和花生处于特别重要的地位。同时，因国际需求而扩大的生产，有的后来又被国际竞争所侵蚀……商品化了的中国农业，不再只受国内市场动向的影响，同时也受世界性市场的下降影响。”一般认为，这对于传统农业而言，当然是历史性的进步。

但是，在人地关系不可能改善的制约下，**农业的种植结构调整意味着比较利益低下的粮食作物种植面积下降，无地少地的贫苦农民满足基本生存的自给自足能力随之下降**，在旧中国政府一向不承担对农民的社会保障的制度条件下，**农业和农村经济社会的稳定也随粮食的自给能力下降而难以保障。**

1. 种植结构的变化

农业商品化程度的提高表现为农民从种植用于自给的粮食作物逐渐向经济作物转变。比如，河北、山东的植棉面积明显增长（见表5－1）：

表5－1　　冀鲁两省的植棉面积　　单位：百万市亩

统计者			1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
统计者	上海政府	河北	2.3	1.9	2.4	2.7	2.7	4.8	5.7	7.2	5.8	9.7	13.9
		山东	2.9	3.1	3.9	6.1	7.4	6.3	5.0	5.1	1.7	5.7	5.6
	克劳斯	河北	2.5	2.1	2.6	3.0	3.0	5.1	6.1	7.8	6.3	10.4	
		山东	3.2	3.3	4.2	6.5	8.0	6.8	5.5	1.3	5.8	6.1	

资料来源：引自《华北的小农经济与社会变迁》，第130页表。原出处：《中国棉纺统计资料》，1950年，第114～115页，克劳斯，1968年，附录B。

① 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局1986年第1版，第124页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

而且，受市场需求制约需求弹性较大的**经济作物面积扩大，改变了传统农业的稳态结构**。黄宗智[①]指出，“冀—鲁西北地区植棉比例，多至占总耕地面积的30%以上，还有许多占10% ~30% ……这样的种植规模，足以改变当地村庄的经济、社会以及政治结构”。而河北花生的播种面积，1914 ~1918 年达200 万亩以上，到30 年代，已超过400 万亩。山东则由1920 年的200 万亩增加到30 年代的500 万亩。山东章丘和济阳县，花生种植面积达耕地面积的50% 和40%，1924 年有约90% 的收成输出，大部分经青岛远销至马赛等地[②]。

2. 粮食问题：面积下降和输入增加

20 世纪以来，随着经济作物、园艺作物面积扩大，粮食作物面积在逐渐缩小（见表5 –2）。

表5 –2　　　部分地区农作物种植面积的变化

作物	稻	小麦	大麦	高粱	小米	玉米	黄豆	油菜籽	芝麻	花生	棉花	蓝靛	甘蔗	鸦片
调查区	17	29	10	14	15	22	7	5	7	18	29	12	10	13
1904 ~ 1009	40%	26%	24%	26%	22%	11%	8%	15%	4%	9%	11%	10%	7%	14%
1914 ~ 1019	41%	27%	23%	23%	18%	14%	9%	21%	8%	8%	14%	7%	6%	3%
1924 ~ 1029	37%	27%	20%	20%	17%	16%	10%	27%	10%	11%	18%	2%	5%	11%

资料来源：《中国近代农业史资料选辑》第2 辑第215 页。

上表反映了25 年间的种植结构变化：经济作物的比例上升明显，而粮食作物除玉米产量大而不断上升外，基本处于下降趋势。表5 –3 资料显示，20 世纪初叶主要粮食输入指数的提高幅度大于经济作物输出。

表5 –3　　　二三十年代主要农产品的商品化

项别	农产品	调查区数（不计东北）	指数及变化（以1904 ~1909 年为100）	
			1914 ~ 1919	1924 ~ 1929
各地区	高粱	14	139	144
输入	稻	15	102	138

① 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局1986 年第一版，第132 页。

② 章有义：《近代农业史资料选辑》第2 辑，第232、227 页。

续表

项别	农产品	调查区数（不计东北）	指数及变化（以 1904～1909 年为 100）	
	米	10	107	275
	小麦	25	133	173
自县城输出农产品	水果	16	114	125
	花生	15	123	159
	芝麻	10	114	133
	茶	10	103	79

资料来源：严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第 327 页。

上表输入粮食中，以经过加工的大米的增长幅度为最高，小麦次之，表明随经济作物增加，主要粮食需求只能靠增加输入来解决。**农业的稳定性在商品化进程中退居次要地位**。

3. 农业的专业化区域种植

从本书所涉猎的资料看，二三十年代全国逐渐形成了专业化程度较高的农业种植区域。如苏、鄂、鲁、冀、豫、陕和浙为主要棉产区；皖、赣、闽、浙、湘、川和滇为主要茶产区；浙、粤、苏、川、鄂、湘、鲁和冀为主要蚕桑区，其中以浙粤为最大；鲁、豫、皖和滇为烟草产区，主要种植美国烟草；东北为大豆产区；鲁、冀、粤、鄂、苏和桂为花生产区；长江流域为米产区；东北、鲁、冀、川和豫是小麦集中区。由此可以认为，我国**传统农业的经济、社会以及政治结构，因为专业化的生产和商业化的交换日益普遍，而在不断改变之中**。占有土地较多的农民在种植结构调整中，逐渐向追求货币收入的行为取向转变。

二、农业的商品率和农村经济的商品化

19 世纪以来种植结构的调整，促进了农产品的商品率不断提高，而且区域差别和年际波动显著。**民国初期我国农村经济的商品化程度已经达到相当的水平**。本书用农产品自给、销售和购买各占的比例，以及生活资料自给和购买的比例等指标，反映农村经济的商品化程度。

1. 农业商品率的提高及区域差别

卜凯①的调查表明，1921～1925 年中国 17 处调查地的**农产品总产量**

① 卜凯：《中国农家经济》，第 275 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

中自用与销售的比例达47.4：53.6；其中北部为56.5：43.5，而中东部特别是东部的苏浙一带，农产品中自给与销售之比为37.2：62.8，浙江镇海出售农产品的比例竟高达83.8%。另外值得注意的是年际波动，其中如河北盐山1922~1923年变动达25%。后来有学者指出，卜凯的调查地点大部分在城市附近和交通沿线的农村，因此**这些数据可能偏高**，但仍然能够在一定程度上说明当时小农经济自给自足的传统特征已经发生很大变化。（见表5-4）

表5-4　　17处农家农产品自用和销售各占的比例（%）

地区及代码	北部平均	安徽		河北			河南		山西		中国东部平均	安徽		
		怀远	宿县	平乡	盐山	盐山	新郑	开封	武乡	五台		来安	来安	芜湖
	A	B	C	D	(1922)E	(1923)F	G	H	I	J	K	(1921)L	(1922)M	N
自用	56.5	64.8	59.7	45.1	44.4	69.4	62.4	67.2	50.2	45.1	37.2	45.1	43.2	44.3
销售	43.5	43.2	40.3	54.9	55.6	30.6	37.6	32.8	49.8	54.9	62.8	54.9	56.8	55.7

地区及代码	浙江镇海	福建连江	江苏			全国平均
	O	P	江宁（淳化镇）Q	江宁（太平门）R	武进S	T
自用农产物(%)	16.2	35.5	26.3	33.6	53.6	47.4
销售农产物(%)	83.8	64.5	73.7	66.4	46.3	52.6

满铁的调查也说明，东北地区农业的商品化程度相当高，而且耕作面积越大，商品化率越高。这些变化与我国农村改革以来结构调整农业商品化程度提高的情况相似。

表5-5　　东三省农作物出售的比例

每户耕作面积	<15垧	15~30垧	30~75垧	75垧以上
每垧农作物出售额占产量的%	56.9	55.5	58.2	61.9

资料来源：伪东三省铁路经济调查局：《北满农业》，第198页。

另有资料显示①，20世纪30年代全部农产品的商品率有所提高，唯独粮食例外。这也与我国现在的情况相似。**1931~1937年间，全国的商品粮在粮食总产量中仅占18%**。按照商品率高低排序如下：小麦29%，

① 德·希·珀金斯：《中国农业的发展》，第205页表。

高粱25%，土豆24%，玉米19%，大麦18%，大米15%，小米10%；其他为18%。其中原因，主要是城市人口占总人口的比重约为15%，粮食商品率受到市场需求的限制。

此外值得注意的是，**农业发达而且商品化程度较高的南方，大米的商品粮比例也相当低**。这与南方在人地关系更为紧张的条件下经济作物占地较多有关。

2. 农民的生活自给比例的变化

由于**受剪刀差影响，农民生活资料中来自市场购买的比例，大大低于农产品销售的商品率**。卜凯[①]20世纪20年代的调查表明（参见书后附录二，附表1、2），相对于农产品商品率的不断提高，农民在生活资料上基本上仍然处在半自给的状况中，**自给部分占65.9%，购买部分占34.1%；其中北部自给部分为73.3%，中东部58.1%**，北方农村的自然经济特色远较南方浓厚（见表5-6）：

表5-6　17处农家生活资料自给和购买各占的比例（%）

地区代码	A	B	C	D	E	F	Q	H	I	J	K	L	M	N	O	P
自给	73.3	67.3	59.9	79.3	69.7	65.1	77.5	87	72		58.1	73.8				59.6
购买	26.7	32.7	40.1	20.7	30.3	34.9	22.5	13	28		41.9	26.2				40.4

地区代码	Q	R	S	T
自给生活资料(%)	46.2	42.1	72	65.9
购买生活资料(%)	53.8	57.9	28	34.1

注：地区代码分别依次代表表5-4中所列地区。

但是进入30年代以后上述情况有很大改变。农民生活资料商品率10年间有了明显提高，而且南方更高于全国水平[②]：全国农民消费的生活资料中购买来的粮食达35%，洋布29.9%，洋袜43%，煤油54.2%，肥皂34.1%，肥料26%，酒48.8%，香烟19.3%。而江浙农民从市场购买的各类生活用品的比率明显高于全国水平，如浙江则为粮食53%，洋

① 卜凯：《中国农家经济》，第525页。

② 《农情报告》4卷8期第198~206页，（1936年8月），具体反映了30年代农家购买粮食和其他生活资料的情况。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

布51.9%，洋袜79.6%，煤油80.3%，肥皂81.5%，肥料52.4%，酒48.8%，香烟35.1%，可见南方沿海地区农村对市场的依赖程度更高。

此外，东三省农民饮食品购买部分呈现出与耕地面积增加负相关的态势，说明**越是自给能力差的贫家（小于15垧）最基本的生活资料中购买部分越多**[①]**（见表5－7），所受的商业剥削越重**。这与上文提到其农产品商品率与耕地面积增加呈正相关恰恰相反。

表5－7　东三省农民饮食品中购买部分所占的比例

亩户耕作面积	小于15垧	15～30垧	30～75垧	75垧以上
每人每年购买饮食品占其饮食品总值的(%)	58.7	16.4	15.2	6.4

冯紫岗的《兰溪农村调查》对购买的生活资料在各阶级阶层之间的分布情况有清晰的反映（见表5－8）：

表5－8　兰溪农村各阶层农民生活资料来源调查（%）

村户类别	总计		饮食		衣服		燃料	
	自给	购入	自给	购入	自给	购入	自给	购入
总计	45.07	54.93	65.74	43.06	0.05	99.5	65.41	34.39
地主	27.65	72.35	58.47	41.53		100	10.32	89.68
地主兼自耕农	34.57	65.43	49.90	40.10		100	66.45	33.55
自耕农	42.88	57.12	64.34	35.66		100	55.99	44.01
半自耕农	51.23	48.77	69.35	30.65	0.19	99.81	75.50	24.50
佃农	54.44	45.56	69.10	30.90		100	75.43	24.57
佃农兼雇农	3.00	97.00	62.92	37.08		100	19.10	30.90
雇农	49.12	50.88		100		100	15.25	84.75

资料来源：《兰溪农村调查》1935年版，第136页。

以上数据说明，无论总计还是分类，从市场中购入生活资料的比重大体从地主到佃农依次递减的趋势，**但佃农兼雇农购入的生活资料的比重明显偏高**。其中，地主从市场购入总计达72.35%，佃农兼雇农达97%，雇农也达50.88%。贫富两极的情况绝然不同，地主能够收取货币

① 伪东三省铁路经济调查局：《北满农业》，第274页。

地租而且有支付能力；而**佃农兼雇农则是由于从土地上获取的剩余太少，燃料、饮食无法满足最低需求**。这使佃农经济大部分亏损。

3. 佃农经济的亏损

农户经济的重要特征是不计算活劳动投入。如果计算到普遍亏损。据1932年在红军中任财政部长的邓子恢对苏区的调查，“每担谷子并肥料要做7天的人工。以每天1毛钱工钱、1毛钱伙食计算，每担谷子要1元4角钱成本，而现在粜出价还不到1元，农民每担谷子蚀本5~6毛钱；而到了青黄不接之秋，却又吃了贵米之亏（普通即比收获时贵2~3倍）①”。

下表列出的佃农收入与支出数据，汇集了多个学者的调查结果。其中除了一个案例反映的小规模农户的收入为正值外，**大多数年份佃农的收入是负值**。其中的问题主要在于支出，特别是占较大比例的生活支出。

与上文的资料对比，可见**佃农自有生产资料和生活资料都不足，因此开支中需要购买的比重大于自耕农**，受到的商业剥夺也更惨重（见表5-9）：

表5-9　　各地佃农收支情况表

地区	年份	租田	田场收入（元）	支出（元）				盈亏（元）	地租
				地租	生产资料	生活资料	合计		田场收入（%）
江苏宜兴	1927	2	54.0	16.0	29.0	37.0	82.0	-28	29.6
江苏常熟	1933	田面权20	102.0	33.0	73.9		106.9	-4.9	32.3
江苏铜山	1934	甲1	9.5	4.7	3.7（合计）		8.4	+1.1	49.5
江苏铜山	1934	乙1	6.8	3.4	3.7（合计）		7.1	-0.3	50.0
浙江武义	1934	12	136.0	51.8	23.2	96.7	171.7	-50.7	38.1

① 《邓子恢文集》，人民出版社1996年版，第38页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

地区	年份	租田	田场收入（元）	支出（元）				盈亏（元）	地租
				地租	生产资料	生活资料	合计		田场收入%
四川成都	1926		554.2	348.0	80.1	138.4	566.5	-12.3	62.6
四川温江	1941	20	10578.6	5300.6	2549.0	5106.0	12955.6	-2377.0	51.0
广西郁林	1933		320.3	56.5	85.1	213.8	355.4	-35.0	1.8
广西郁林	1933		270.1	68.5	66.7	183.9	319.3	-49.2	2.5
广西郁林	1933		165.9	38.3	32.8	143.9	215.5	-49.6	2.3
河北塘	1934	10	90.0	40.0	30.0	35.0	105.0	-15.0	44.4
河北宝坻	1934	10	90.0	36.0	65		101.0	-11.0	40.0

资料来源：

徐方千“宜兴农民状况”，《东方杂志》24卷26期。

谢敏道“江苏省邳县、启东、常熟、盐城四县农民耕种成本计算”，《中国经济》1卷8期；顾猛《崩溃过程中之河北农村》1卷4期。

李惠风“江苏铜山县的农民生活”，《中国农村》1卷1期。甲按麦价最贵年估计，乙为按麦价最低年估计。

《中国经济年鉴》1935年第七章页142。

吕平登《四川农村经济》页221～222。

《经济周讯》84期。

千家驹等《广西经济概况》。

以上转引自严中平等《中国近代经济史统计资料选辑》第311页。

尽管按照包括劳动力价格的真实成本计算，农民的农业生产已经是入不敷出，但我国**小农经济的特征是不把自己的劳动投入计算进成本**，因此在非农就业的机会成本较高的条件下，农民仍然会维持农业生产。

4. 农户收支的货币化程度及其主要原因

瓦格勒20世纪初的山东调查，反映了使用**土地面积与现金收入的关系**：1913年山东胶州各类农户现金收入占总收入的百分比排序：42亩地

的自耕农为38%，14亩的自耕农为24.5%；20亩地的佃农为28.6%。这也说明使用土地越多，收入的货币化程度越高。

另据卜凯①对全国七省17处各类农户农场支出情况的调查，**二三十年代，农户收支的货币化程度并不比现在低**。平均起来，现金支出在自耕农达43.9%，半自耕农为42.7%，佃农达39.4%。另一方面**在农民收入中，现金收入比例平均已超过非现金收入**，而且，半自耕农收入的货币化程度高于自耕农，而佃农又高于半自耕农（参见书附录二后附表1、2）。

卜凯把谷类、纤维作物、疏菜根茎作物及其他作物，果树、蚕桑、畜产类等项收入，划分为现金收入、非现金收入，包括家用之农产品与资本增多二项，对6省16处的调查结果显示，佃农每年平均收入312元左右，其中现金收入185元；半自耕农每年平均收入357元，其中现金收入190元；自耕农平均收入340元，其中现金收入170余元。

支出中，平均佃农每年支出为160余元，64元为现金支出；半自耕农平均支出125元，现金支出占53元左右；自耕农平均支出131元，现金支出57元。收支相抵，则佃农平均盈余152元，半自耕农盈余232元，自耕农盈余209元。

此外，国民政府实业部曾经在30年代初对28个省甲（百亩以上）、乙（50亩以上）、丙（50亩以下）三等农户进行收支调查。结果显示，**各省市以各等自耕农收支情形最佳，各等半自耕农情形稍次；而佃农则普遍艰苦**②。

这些民国年间的调查结果仍然部分地支持了上述判断。即：**贫雇农支出较多，中农和富农租地经营有利可图**。正如我们在关于土地租佃关系的分析所揭示的，相对而言，**自耕农从农业生产中仍然能够相对获得剩余**。

第二节　商业和金融资本对农业的剥夺

民国初年自1920年代中期开始，曾经有过10多年的以工业化城市化为内容的经济高速增长，史称“黄金经建”时期。

① 卜凯：《中国农家经济》第525页。

② 《申报年鉴》，1933年社会农村第52～56页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

就是在这个时期，农村出现了种植结构调整，商品率提高，小农经济自给能力的下降和收入的货币化；农业和农村经济这4个方面在20世纪二三十年代的重大变化，为工商业和金融资本进入农村经济，以远高于地租的剥削率榨取小农剩余提供了条件。这个被一般地认为属于历史进步的演变过程，在大多数追求工业化的发展中国家都造成了巨大的制度成本；民国也不例外。

一、商业资本对农民的剥削大于地租率

商业资本作为从农业提取剩余的主渠道，对农民的剥削程度远甚于地主的地租率，而且随上文所述之农村经济商品化和工商业的政府垄断程度提高，而愈演愈烈。

1. 商业资本的主要剥削方式

严中平①概括了**五种剥削方式**：

第一种是从农民手里购买农副产品时，利用各种欺诈手段，取得价格上、数量上及至币值上的便宜。例如在山东、河北的烟产区，烟商用低估、压秤、索取佣金、支付贬值辅币、转嫁捐税负担等等方式，使烟农所得实际价格仅为名义价格的70%，在安徽商城和凤阳，只有50%左右。

第二种是**商业资本与高利贷相结合**，利用农民的弱点，用奴役的条件贷给现金、原料、日用品或生产工具，使农民以被人为压低了的价格的农副产品抵偿债务。如江苏南通，外商将未成熟的棉花用“期买”的形式先行购买，其所估计的价格不及市价的30%～40%，若按利率计算，压价在50%以上。又如在广东茂名、东昌、阳山，有一种“放谷花”谷价由当地商人估定，通常合市价的1/3。在茂名借1元，4个月还谷4斗，价值超过2元；东昌、阳山多3月贷款，6月收谷，3元债收谷一担，约合5元。四川内江有押青山，以来年甘蔗预押与糖农（糖房），分期取款，普通较时价低20%～25%，若毫无收成，至少按平年3～4分付息，顺延至下年交蔗。

第三种是**用商品偿付农民出售的农产品**，一般是品质极劣的商品，这种形式是商品经济不发达与官僚垄断经济相结合的资本积累阶段所特有的。如四川泸县、富顺，有的蔗农以蔗与糖房换糖，每100斤仅换糖3

① 严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第330～334页。

斤。江苏东台，当棉花收摘无人购买时，棉农为生活所迫，不时拿棉花换粮食和副产品，折价籽花每担5元，而以前的籽花是每担20元左右。

第四种是**用生产者必需的原材料偿付农民出售的产品**，以使农民同原料市场断绝联系，直接受制于商人。如江苏南通，布商以棉纱向织户换取土布，每包18支纱作价比现金购买时高出0.3～0.5元，而每匹大布作价又比现卖时压低0.1～0.2元。

第五种是**直接向农民分配原料**，使商品生产者成了在家中为资本家工作的雇佣工人。河北高阳，织户无钱及原料，托人介绍到布线庄领取纱来织布，织8.5斤白布单人工一项就要9角7分，而钱庄所给工资最多只有9角，平均为8角。

2. *价格剪刀差*

衡量商业资本剥削程度的主要指标是价格差，一般用农民所得价格来反映。下表资料反映的是农民在终点市场所得的价格占销地价格的百分比（见表5－10）。

表5－10　　农民所得价格占销地价格的%

货品	产地	终点市场	农民所得价格占销地价格%	资料日期	资料来源
棉	束鹿	天津	64.7	1926	曲直生，河北棉花之出产及贩运，191页。
茶叶	商城	上海	69.7	1933	陈翰笙，产业资本与中国农民，51页。
米	临川	上海	49.6	1935.6	中国农村，卷12期，64页。
干蓝	嘉兴	上海	72.0	1934～36	杜修昌，京沪沪杭沿线米谷丝蓝棉花贩卖之调查，19页。
米	长兴	杭州	74.4	1932～36	张培刚、张之毅，浙江省食粮之运销，18页。
米	武义	宁波	68.5	1935.6～10	同上
米	邵武	福州	53.6		巫宝三、张之毅，福建省粮食之运销，88，89页。

资料来源：严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第335页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

从表 5－10 的产地价格中可以看出，尽管有经营费用，商人的剥削程度仍然可观。其中最低的仅为不到销地价格的一半。严中平还认为，表中农民得到的价格无疑是高估了的，因为这些价格中间包括着农民运往市场的运输费，也包括一些中间商贩的利润。而且由于商人的各种榨取手段，农民所得到的名义价格与实际价格还有一定的差距。陈翰笙的调查更表明，这种差距有时达 1 倍以上①。

个别地区的调查则更具体地反映出价格剪刀差的差距变化趋势。如江西南城县农民所得物价与所付物价的变动，可以反映出**20 世纪二三十年代随着工业化加速发展而出现的剪刀差扩大**（见表 5－11）：

表 5－11 江西南坡县几种物价的指数变动 1907～1932 年 （1926＝100）

年份	所得物价			所付物价	
	煤油价格指数	棉花价格指数	早稻谷价格指数	盐价指数	菜饼价格指数
1907	16	24	17	6	16
1917	40	31	35	25	28
1920	47	48	43	28	44
1923	57	62	53	46	58
1926	100	100	100	100	100
1927	100	107	148	118	139
1928	105	103	153	121	92
1929	107	110	165	127	120
1930	106	121	187	134	146
1931	105	138	173	142	146
1932	113	141	178	145	165

资料来源：张景瑞："26 年来江西南城县物价变动之研究"，第 4～7 页。引自《中国近代经济史统计资料选辑》第 337 页。

四川温江、东山、宜兴和合川 4 县 1937～1944 年农民所得与所付物价的变动幅度更大（见表 5－12）：

① 严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第 335 页。

表 5－12 四川温江等地农民所得物价与所付物价的指数变化（1937＝100）

年份	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
所得物价指数（9～13 种农产品）	100	103	143	429	1615	3595	10149
所付物价指数（33～51 种生活、生产资料）	100	118	167	530	1729	4007	11755

资料来源：《经济统计》（Economic Facts）1945 年，第 41 期，第 652 页。引自《中国近代经济史统计资料选辑》，第 339 页。

这些指数表明价格剪刀差在 1937～1944 年这 8 年间呈喇叭口状的扩大趋势是明显的。当然，抗战期间通货膨胀的影响不能排除，但是应该认识到，农产品作为生活必需品，其在战时的价格上涨本来是应该大于其他物品的。

3. 价格的季节差

我们还可以通过各地农产品价格季节的指数变动来看商业资本活动的结果。商业资本在青黄不接时抬高价格，而在收获后压低价格，从这一高一低中商业资本谋取了超额利润（见表 5－13）。

表 5－13 农产品价格季节的指数变动 最低＝100

地区	米		小麦		高粱		黄豆	
	最低	最高	最低	最高	最低	最高	最低	最高
山西静乐			100	219.2	100	151.8	100	146.4
河北正定（傅家村）	100	125.8	100	177.2	100	144.3	100	142.1
安徽宿县	100	122.3	100	171.4	100	143.8	100	137.1
江苏武进（礼家桥）	100	110.8	100	147.2	100		100	152.9
南京中华门			100	167.8			100	168.5
湖北黄陂（张家店）	100	178.4	100	244.9			100	157.6
湖北远安（南关）			100	177.6	100		100	220.5
江西泰和（沿溪渡）	100	178.4	100	266.3			100	144.1
广西富川（羊岩）	100	167.7						

资料来源：《经济统计》（Economic Facts）1937 年第 5 期第 24 页及第 6 期第 262～268 页。

引自《中国近代经济史资料选辑》，第 336 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表中看出，由于农业生产和收获的季节性特征，商业资本的活动可以使农产品价格成倍上涨，江西泰和的小麦价格指数差是166.3%，湖北黄陂的小麦是144.9%，湖北远安的黄豆价格差是120.5%。可见**即使在农村基层的乡镇，市场交易也相当活跃，商业资本可以得到颇丰厚的利润**。而分散的农民只能多付出高价购买生活资料和生产资料，常常不得不在低价时出卖产品，所受的剥削也相当多。

由于**在农业的商业化进程中工商业资本对小农经济的过量剥夺，农村自然经济渐趋解体**，农民的生产和生活越来越多地受制于市场，也必然无力承受市场供求变动和价格大起大落的摔打，许多人生活日趋艰困。如浙江蚕农无钱买桑叶，只得以糠果腹；甚至抱蚕入河。广东顺德50万蚕农（占全县人口50%），因丝价不及1/5，工料亦不足抵债而停工，20万女工入广州或佣工或卖淫[①]。

二、农村借贷关系与金融资本活动

上文关于商业资本对农民的5种剥削方式中，已经涉及**高利贷与商人结合的剥削程度远甚于地租率**的情况。本段专门讨论金融资本对农业和农村经济的影响。

1. 农村借贷普遍化

民国时期农村借贷关系已经频繁发生，据《农情报告》第二卷第4期第30页的材料，1933年各地农村中**农户借款的家数达56%，借粮的家数也达48%**。全国各省的情况如下表所示：

表5-14　1933年全国各地借债家数占总农户的比例（%）

地区	察	绥	宁	青	甘	陕	晋	冀	鲁	豫	苏	皖	浙	闽	粤
借款家数	79	48	51	50	63	66	61	51	46	41	62	63	67	55	60
借粮家数	53	33	47	46	53	56	40	33	36	43	50	56	48	49	52

地区	赣	鄂	湘	桂	川	云	贵
借款家数（%）	57	46	52	51	56	46	45
借粮家数（%）	52	51	49	58	46	49	47

① 参见陈翰笙等：《解放前的中国农村》第1辑，中国展望出版社1985年版，第451～452页，所引许涤新：《动荡崩溃的中国农村》，1932年12月8日。

表5－14可见，最多的察哈尔省借款的家数达79%，借款最少的河南省也达41%；借粮农户最多的广西达58%；最少的绥远、河北为33%。有的省借粮农户相对少是因为土地资源相对宽舒、土地产出率较高或种植结构并未商品化，所以粮食的自给程度较高，小农经济仍然主要在自己封闭的圈内运动，生产仍然主要是为了自己消费。

2. 各类农户负债的差别

各地各类农户负债不同。金陵大学农经系1934～1935年对各地农村共14地区852户的调查，表明**平均负债发生率达71%**，最高的安徽平均有80%农户负债，最低的江西也有57%。分布情况如下（见表5－15）：

表5－15　　各类农户中负债农户的比例（%）

户别	平均	河南	湖北	安徽	江西
平均	71	68	74	80	57
自耕农	63	62	65	76	42
半佃农	72	66	77	82	58
佃农	78	71	82	82	72

资料来源：《经济统计》，1937年2月第4期，第190页。

从不同农户类别负债发生率比较来看，佃农高于半佃农，半佃农又高于自耕农，同农户的贫困程度一致，**越贫苦的农民发生借债的户数越多**。严中平汇集的同期资料也能反映这一趋势（见表5－16）：

表5－16　　河北定县等地各类农户中负债农户的比例（%）

地区	资料时期	合计	富农 >40亩	中农 20～40亩	贫农 <20亩	出处
河北定县	1933	100	13.0	24.0	63.0	李景汉“定县农村经济现状”《民间》创刊号
广东番禺	1933	100	11.0	21.6	67.4	陈翰笙《广东农村生产关系与生产力》页85
广西苍梧	1934	100	1.7	8.7	89.4	《中国农村》创刊号
广西思茅	1934	100	4.6	10.6	84.6	同上
四川璧山	1944	100	4.0	29.2	66.8	《四川经济》季刊二卷1期

资料来源：严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第343页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

贫农的借债发生率在广西苍梧竟高达89.4%，最低的河北定县也达63%。但负债与商品化程度的关系则比较复杂（见表5-17）。

表5-17　广西苍梧各类负债农户中借款和借谷各占的比例（%）

阶层	合计	借款户	借谷户
富农	100	66.7	33.3
中农	100	50.0	50.0
贫农	100	28.4	71.6
总计	100	31.2	68.8

资料来源：冯和法：《中国农村经济资料续编》，第32页。

广西苍梧1934年借款和借谷户在中农、富农和贫农之间的分布与上述情况不一致，借谷的农户也是贫农多于中农，中农多于富农。但是，借钱户高低排序则完全相反，富农达66.7%，不但多于中农，且成倍地高于贫农。这一方面说明拥有财产多少在借贷发生时所起的作用，可抵押财产越多信用程度高，越容易得到贷款；另一方面也反映出商品化程度越高的农户信用活动越频繁。

3. 农户借贷用途

据金陵大学农经系1934～1935年的调查，**农户贷款90%以上主要用于生活**，其中佃农借贷用于生活的比例高达94%；用于生产的只有半佃农较多一些，也仅为11.4%。

表5-18　各类农户借款用途的比例（%）

用途	平均	自耕农	半佃农	佃农
生产用	8.4	7.4	11.6	5.8
非生产用	91.6	92.6	88.4	94.2
伙食	42.1	25.6	43.9	60.3
婚丧	18.1	21.5	12.7	20.3
其他	31.4	45.5	31.8	13.6

资料来源：《经济统计》，1937年2月第4期，第193页。

另据1940年对陕西武功、渭南、宝鸡和南郑等县的调查表明，来自

合作社的贷款，社员只把29.56%用于生产，57.8%用于家用，0.29%用于偿债纳税，婚丧疾病占去4.12%，其他占8.23%[①]。进一步说明社员，一般情况自己对付，只是在不得已时才去借钱。

上文的剪刀差与这部分资料结合分析，表明**农业面临双重困境：一方面农业产出低价卖出，农民除了劳动力之外对农业的其他要素投入较少；另一方面农民要高价购进生活用品，贷入资金也只能大多数用在生活急需上。这形成了一个促使小农经济衰败的恶性循环**。可以据此认为，旧中国农业的商品化对农民而言并不一定是历史的进步。

4. 借贷利率

1933～1934年一般性借贷的利率的统计参见书后附表（附录二附表3）。表中显示出借粮食年利高于现金借贷利率好多，多借用粮食的贫苦农民所受的剥削也更多。更严重的是借贷利率还在不断增长之中。下面两表[②]分别说明了两个时期借贷利率的增长。数字说明20世纪初**至30年代，25年间利率在农村一直处于不断增长中**。

表5－19　　扶余等地借贷利率增长的比例（%）

地区	时期（1909～1934）	本期内利率增长%
东北、扶余、宁安、伊兰	1909～1916	100～170
松花江流域	1909～1922	350
黑龙江流域五常、巴彦、呼兰、扶余等	1909～1924	400
东北长春的贷币借贷	1929～1931	40
四川泸县家村的现金借贷	1932～1933	100
广东电白、茂名、新兴、信宜、英德、梅县	1929～1934	10～40
广东台山的广海附近农村	1929～1934	119

表中数据反映出，南方利率增长的幅度大于东北地区，按年度计算广东台山为最高，年增约24%。

① 徐旭：《合作与社会》，中华书局1950年版，第115页。

② 表18是由冯和法的《中国农村经济资料》第1108～109、第1030～1031页以及续编第824页的材料，陈翰笙的《黑龙江流域的农民和地主》，吕平登的《四川省农村经济》第452页等的统计材料汇编而成。其利率增长百分率由期初利率除期末利率乘以100再减去100而得。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表 5－20　　15 省农村借贷期限及借贷利率调查统计

年份	放款期限					放款利率（月利%）						粮食借贷		
												借粮还粮利率%		借钱还粮利率%
	1～3月	4～6月	7～9月	10～12月	13月以上	信用	保证	抵押	合会	合作社	私人	3月	6月	6个月
1938	9	19	2	59	11	2.1	2.2	2.3	2.0	1.2	2.7	28	42	39
1939	10	19	2	58	11	2.0	2.3	2.3	2.0	1.2	2.9	27	42	44
1940	5	16	8	65	6	1.9	2.1	3.1	1.9	1.2	2.6	26	41	47
1941	11	23	1	59	6	1.8	2.1	2.2	2.0	1.2	2.8	25	41	50
1942	13	22	1	58	6	2.0	2.3	2.4	2.3	1.3	3.1	26	41	67
1943	19	20	1	55	5	2.6	3.0	3.3	2.9	1.5	4.6	31	51	104
1944	25	19	2	51	3	4.6	5.2	5.8	4.9	2.8	7.6	38	63	151
1945	43	19	1	36	1	7.5	8.3	9.1	8.1	3.9	10.6	35	59	192
1946	41	19	1	36	3	7.7	8.5	9.4	8.1	4.1	11.0	39	63	192

数字表明，虽然存在年际波动，现金和粮食借贷的利率趋势都不断增长。其中，私人利率最高，年利达 132%；其次是抵押贷款。**而合作社的利率尽管最低，1938 年仅为 1.2，1946 年增长为 4.1，年利也仍然近 50%；而且其贷款总规模所占比重太小**，对农民只是杯水车薪。此外，粮食借贷如折成月利计算的话，显然高于现金借贷。最高的 1945～1946 年，6 个月借钱还粮利率已达 192%。使不得不借粮度日的贫苦农民雪上加霜。

5. 产生高利贷的背景

以维护官僚资本垄断利益为主的政府没有在农村建立适应小农经济的金融工具，这等于把农村信用市场放手让给高利贷活动。

虽然国民党政府也办了合作社，也有信用功能，但合作社的信贷规模小，覆盖面也有限，不足以平抑农村高利贷。据统计，政府金库以及其他放款机构，1935 年对国内各合作社放款 155578664 元，平均每社得

款1165元，每社员仅21.47元[①]。到1948年“平均每社贷款额20015327元，每个社员平均贷款14505元，但比起1935年，每社实际不到1元，因为通货膨胀，**社员平均贷款值为抗战前的1分钱**[②]”。根据下表所做的15省调查，**合作社的贷款除了战时外，大多数年份只占农村信贷的不足20%，而且地区分布不均匀**，对传统农村地区的农户生产经营和生活消费，并不构成多大的影响。

从民国时期的金融形势看，抗战前由于军阀割据，国民党政府没有完全实现国家统一，各地普遍出现滥发货币、劣币驱逐良币的现象，金融秩序混乱，通货膨胀严重。

抗战爆发后，在四联总处成立和全国金融网形成后，中央银行又被赋予发行纸币的特权，于是**旧中国的官僚垄断金融利用政府强权，大量发行这种不兑现的纸币——法币，制造通货膨胀**。抗战前法币发行总额为14亿元，而8年抗战期间，共发行了法币103190亿元[③]。比战前发行总额增长了7300倍。这与1927~1937年间国民政府主要靠发行公债维持运转不同。抗战期间，四大家族主要靠发钞。认为这种办法简单方便，愿印多少就印多少。孔祥熙曾经说过：“发行公债真麻烦，付息、抽签、还本，又弄不到几个钱，不如印发钞票，简单得多[④]”。

政府滥发纸币必然造成物价飞涨，恶性通货膨胀。苦的是广大劳动人民，而四大家族则不但可以利用滥发钞票进行搜刮，而且还可以恶性通货膨胀大搞投机发横财。**在这种恶劣、腐败的金融环境影响之下，在农村经济中资金成为高度稀缺要素**，小农只能被各种高利贷所控制。、

6. 谁是高利贷者

据中央农业实验所对15省的调查[⑤]，高利贷的放贷者主要是地主、富农和商人，其次是合作社、银行和商店等各式机构；传统的钱庄、典当和官方的合作金库等占很小比例。应该重视的是，**银行、商店这些新**

---

① 徐旭：《合作与社会》，中华书局1950年版，第164页。

② 张德粹：《农业合作》，商务印书馆1948年版，第114页。

③ 此数字为国民党财政部长俞鸿钧在1946年3月25日国民参政会上公布的，《财政评论》第14卷第5期。

④ 夏晋熊：“我在孔祥熙官邸见到的内幕”，《文史资料选集》1978年第1辑，第159页。

⑤ 表22是国民党中央农业实验所对浙江、江西、湖北、湖南、四川、河南、陕西、甘肃、青海、福建、广东、广西、云南、贵州、宁夏15省的调查结果，见于《统计年鉴（1947）》，第93~94页，更细致地反映出了借贷期限、借贷来源以及借贷利率的变化。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

兴的金融商业机构放出的高利贷比重在不断增加，而地主、富农及商人以及兴起不久的合作社发放高利贷的则在减少。从抗战之初的 1938 年到抗战之后的 1946 年，地主占高利贷的比重从 43% 下降到 21%；商店所占的份额从 14% 增加至 20%；其中**最明显变化的是银行，占高利贷比重在 8 年间增长 3 倍，从位列第五跃居第一**（见表 5 - 21）。

表 5 - 21　　各种高利贷放贷者所占比例及其变化（%）

年份	合计	银行	钱庄	典当	商店	合作社	合作金库	地主、富农及商人
1938	100	8	3	13	14	17	2	43
1939	100	8	2	11	13	23	2	41
1940	100	10	2	9	13	26	2	38
1941	100	17	2	9	11	30	4	27
1942	100	19	2	8	10	34	6	21
1943	100	22	2	7	8	32	5	24
1944	100	21	3	86	13	27	4	24
1945	100	22	4	9	18	19	3	25
1946	100	24	5	9	20	19	2	21

资料来源：《统计年鉴（1947）》，第 93 页。

7. 其他关于民间高利贷的记载

由于政府的官僚垄断资本制造通货膨胀，各种金融中介和经济组织在农村金融市场上推波助澜、抬高利率，在这种制度环境条件下，农村的民间信用活动更趋于混乱。鉴于情况非常复杂，各地农村自发的各种高利贷活动几乎没有办法进行归类统计。只能介绍以下经过整理的资料记录①。

实物借贷中，湖南衡阳的“标谷利”四五月间借谷 1 石，按当时最高价格折谷偿还，3 个月便增加了 3 倍以上；江苏川沙的“翻扛子”和太仓的“利加利”，除加几成计算之外，则是春季麦贱时折成麦，秋季米贱时又折成米，秋季偿还时也能增至 3 倍以上，第二年偿还甚至增加到 10 倍以上；山东鱼台的“青麦利”，青麦未黄时借粮，两三个月要借一还四。

① 严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第 348 ~ 353 页。

借货币高利贷的利率也相当高，据邓子恢 1929 年调查，“利息（福建）龙岩每月 2 分为最低，连城、武平、长汀均三分，最高利息各县有到 12 分的①”。更有甚者，广州琼崖的“五钱市”借 100 元月利 75 元；四川宜宾的“金斗翻”是借洋 1 元，每天付息 1 角直到还清；湖南桃源的“孤老钱”，每月一对本，借 1 元，满月收 2 元，两月后还 4 元，以此类推；各地的“驴打滚”，也是到期后利息变成本金，又再生利，利上加利；河南新郑以 1 月为期，利率 4～5 分，期满不还，利率则按月递增；甘肃皋兰的“穿碾子”，期限最多 1 天，利息便 20 分，过期滚利；常熟的“放过洋”（押头鸟）以 10 天为期，也是利上加利。另外，还有在借款时即扣下当月利息，或以少计多，河北临城就有“六顶十”的。

除了单纯的高利贷外，高利贷还与商业资本结合了起来，层层加深剥削。广东茂名有“卖地皮”、“卖青苗”、“放谷花”，系收获前三四个月预卖田中的谷，谷价由田主估定，通常只合市价的 1/3，合收获时谷价的 1/2；山东鱼台的“赊牲畜”一般用现款 20 元可以买到的牛驴，如果赊买便需 120 元。

高利贷直接与地权和财产的抵押相结合，成为地主掠夺农民财产的手段之一。

一般借高利贷用土地财产抵押，如期不能偿还，则财产为债权人所有。如湖北的“顶麦根”是以自己耕种的麦田作抵押，债主收田中的麦子为息，本金则另外还；如无力偿还，债主就可将地出租，一直到债务还清才能赎回。江苏的“三道连”、绥远的“死契粘单”、浙江临安的“死契活票”，借钱时要求除写借契外，还要交出活卖契、地契或直接写下绝卖死契、田地绝卖契等，到期不能偿还，田地则归债主所有。山西中部的指产借贷，用价值 114 元的田地房产抵借 15 元，月利 4 分，限 5 月，如期不还，田地房产归债主等。

高利贷中也包含超经济强制，东北西安、西丰等县有佣还；广西有劳役利息、人身抵押和人口典当。劳役利息是借洋 1 元，为债主服务 1 天为利息，借满 30 天就要全年替债主服役；人身抵押是借钱时写明，到期不能偿还，须把儿女或本身押交债主家服役，通常月利 6～7 分，期限最多为 1 年，届期沦为奴隶者有的只能抵利息，还要另外交付本金去赎；

① 《邓子恢文集》，人民出版社 1996 年版，第 9 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

人口典当则是借钱时把子女典当于债主，到债主家做工以抵偿利息，如期满后无力偿还债款，则继续为债主服役，债主可为其嫁娶，生下子女仍为奴隶。广东罗定有“押妻女”，借钱时妻女抵押给债主，如在债主家怀孕，所生子女归债主所有，偿还时只能赎回原来的妻子；如无力赎取，妻女便归债主所有。

三、旧中国的“统购统销”和工商业垄断的形成

1. 民国初期的自由贸易

抗战前的中国尽管内战频仍，运输风险增加、商业条件很差，但在国内贸易上还是有一段短暂的民营商业发展机会。当时由于民国政府的主要力量在于使用各种手段打击地方军阀的割据，争取实现全国政治上的统一。因此还没有条件建立政府控制的垄断商业。民营商业便有了发展机会。

但在外贸方面，中国的土产品出口贸易主要控制在帝国主义手中。中国传统的出口物资，如桐油、猪鬃和茶叶等，均由“外资”设在中国的洋行经办收购出口。

2. 战时的统购统销与贸易委员会

抗战发生后，沿海口岸货运不畅、运输困难，外商洋行不再积极经办外贸业务，而中国的私商又无力经营，于是民国政府便借机**在军事委员会下设立了贸易调整委员会**，将桐油、茶叶、猪鬃以及钨锑等一些特产和矿产品，都列为统购货物，指定由贸易调整委员会（即贸易委员会）负责。这样，通过成立官方贸易机构，**实行统购统销政策**，政府就垄断和控制了对外贸易。

1938 年 2 月，贸易调整委员会改为贸易委员会，隶属于财政部，并由国库拨款 2000 万元作为营运资金。贸易委员会总揽一切对外贸易的行政管理大权，在国内外重要地点设立办事机构，并直辖三大出口专业公司，即复兴商业、富华贸易和中国茶叶三大公司。1940 年后，业务经营全部由此三大公司经营，分别负责对桐油、猪鬃、茶叶和其他土产品的收购，以便用于对外贸易和销售。钨、锑作为特种矿产由工矿调整委员会（后由贸易委员会）负责外运。贸易委员会成立后，除组织商品外运外，还自己进行收购。从成立起到 1945 年抗战胜利时止，共收购桐油 1839305 公担，猪鬃 80880 公担，生丝 26714 公担，茶叶 1004974 公担，

兽皮 6807694 张，以及羊毛、蚕茧等其他物品[①]。

3. 经济统制政策和商业垄断

针对日用生活品特别紧缺困难，民国政府以“非常时期”为由实行经济统制政策。

首先对食盐、糖、烟和火柴等实行专卖，后来又增加对酒、茶的专卖。上述商品全部由专卖事业管理局实行统购统销。并规定凡未经民国政府许可及专卖机关登记的上述商品，不得制造、停业、出仓起运转移；所有专卖品概由专卖机关收购。对于花、纱、布则由农本局和福生庄（后改为花纱布管制局）进行统购统销。

统购统销和各种价格政策虽然在抗战初期对保证经济的稳定曾经起了一定的作用，但是**实行这些政策客观上也有利于以四大家族为代表的官僚资本对商业进行控制和垄断**，从而大发国难之财。如农本局、福生庄购销花、纱、布就获得了高额利润（见表 5－22）。

表 5－22　　福生庄购销差价（1939 年 12 月前平均）

	购进	售出	提价
花	45.4 元/担	71.4 元/担	57.3%
纱	499.9 元/件	952.0 元/件	90.4%
布	6.6 元/匹	17.2 元/匹	160.6%

资料来源：据国民党政府经济部档案（四）4254 福生庄购销情况各项统计数字计算。

4. 战后形成的四大家族垄断经济

以四大家族为代表的官僚资本利用战时政府控制经济的政策，不断巩固自己的垄断利益，终于在战后形成了对全国商业、轻工业和重工业方面的垄断控制。

在商业方面，除由中央信托局和输出入管理委员会代替战时贸易委员会管理国内外贸易外，设立各种专业公司执行商业垄断。其中花纱布公司取代了福生庄，成了全国最大的花纱布垄断者和控制者。四大家族还以私人名义成立了许多商行和公司，如孚中公司、中国进出口贸易公司、金山贸易公司等等。这些公司都拥有特权，一方面在国内贸易中进

① 《财政年鉴》第 3 编，第 11 篇第 13 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

行垄断，另一方面与美国的大垄断公司签订合同，充当销售美货的代理人。有的套购外汇，甚至武装走私美货到中国；有的积极对农产品进行投机经营。垄断控制在战后进一步加强。

工业方面，据统计，**战前民国政府在工业中的资本只占10%，抗战期间，增长到50%，战后的1946年，已占资本总额的70%～80%了。**从具体生产部门来看，1947年，国民党官营企业的生产所占的比重是煤占38.8%，电力占83.3%，钢铁占90%以上，纺纱占39.2%，织布占59.40%①。此外，石油、铁矿、有色金属等部门也都在民国政府官营企业控制之下。

四、启示

1. 随着20世纪20～30年代社会政治的初步稳定，中国民族工商业资本主导的工业化进程加快，此后则在战时形成的政府官僚资本和帝国主义买办的共同作用下明显加快，从而拉动农业种植结构有了明显调整，农业的商品化、市场化、农户收支的货币化程度也有所提高，专业化区域种植使农业剩余有条件形成一定规模，农村市场开始活跃，商业和金融资本也有了发展机会。

2. **商业和金融是农业剩余流出的主要渠道。这二者都比较容易与占有农业剩余较多、交易成本较低的地主相结合；但与地主之不同在于，它们处于与农业完全对立的地位。因此，其合乎经济理性的行为是在小农经济剩余少而且分散的条件下，采取扩大剪刀差和普遍高利贷的方式过量剥夺农民。**

3. 高利贷所代表的民间金融资本，加上不断直接鲸吞着农业剩余的商业资本在农村经济中的作用，**与30年代中国工商业资本原始积累加速的情况相辅相成**，同时期农村中反映出拥有生产资料和富裕程度正好与商品化进度和负债率逆向而动。尤其值得思考的是：大多数农民借贷都主要是为了应付生活急需，而不是为了扩大再生产。**各类农户在种植结构调整和农业的商品化程度提高之中并没有受益。**这说明：旧中国工业化进程中，工商业资本原始积累是以牺牲农业和小农破产、社会矛盾激化为代价的。

---

① 吴承明：《帝国主义在中国的投资》，人民出版社，1955年1版，第125～126页。

由此可以认为，旧中国**对农业生产和农村经济冲击最大、同时也对国家稳定格局破坏最大的，是追求工业化、城市化之中从农业提取剩余最多的商业资本和高利贷金融资本**。

总之，上述历史资料分析所揭示的，只是一种具有普遍意义的规律：**中国的农民革命，主要归因于我们这个人口最多的发展中国家在20世纪那种制度条件下追求工业化所必须的资本原始积累**。

这，大致可归类为制度学派提出的所谓“负外部性”最大化问题。不承担这种负外部性后果的利益集团由于占据强势地位而得益于向社会转嫁制度成本；最终结果，则是其寄生其中的国家政权的坍塌。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第三部分　从合作社、集体化到小农村社制经济[①]

① 本书认为，除了一般都应该了解的合作社经济与集体经济的区别外，我们对集体化与集体经济这两个概念也应该有所区别。前者是制度演变过程，特指从20世纪50年代中期到80年代初期的集体经济制度建立和发展，也是那个时期政府在农村推行的政策目标；后者则是一种经济类型，是相对于农村私有制经济（个体私营经济）而言的、农村集体所有制经济的制度形态。集体经济是集体化这个制度演进过程的产物。集体化虽然过去了，集体经济仍然存在。由于国家法律承认集体经济是财产所有权主体，政府政策至今提倡“发展壮大集体经济”。因此，我们对于集体化时期的制度变迁，才有必要深入研究。

Rural Issues & Institutional Evolution

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

……在参与对抗联合国军的朝鲜战争当即造成西方经济封锁的条件下，中国只能从苏联争取到为民族独立服务的军重工业启动资本。这种短期复制翻版建立的苏联模式的城市经济基础，对随之形成的苏式上层建筑的长期存在起了决定性的规律作用——**立足于城市大工业的公司主义政府，不可能与土地革命后形成高度分散的小农经济进行交易**；这种客观矛盾，使中国执政党放弃了“多种经济成分并存、共同发展”的新民主主义发展战略；转向把私人资本主义工商业纳入国家资本主义主导的国家工业化原始积累，由此，就形成了对农产品的垄断和对农村劳动力集中使用的集体化。这些是通过高级社以后的农村制度安排实现的。

由于1957年苏联中辍对中国工业化投资，1958年就已无条件继续推进快速工业化，财政随后出现严重赤字，国家“二五计划”不得不暂停。但**由于苏式工业化期间形成的国家资本主义的制度路径依赖难以改变，以及地方政府主导的学费更高的“二次工业化”而需要从“三农”提取更多原始积累；造成城市需求过大严重打击农民积极性和农业大幅度减产**——那以后，除了保生存的口粮之外的大部分农产品都上交了，**集体化内部只能主要按人口分配剩余；当然难以形成激励**。随之，国民经济进入调整阶段，也导致以农村改革为名的对“三农”休养生息政策的出台。

问题讨论：既然，事实上农村的集体化制度并不主要产生于农业生产力自身发展的要求，**集体化也并不等于社会主义**。除非缺乏常识，后来的中国人都不至于幼稚到仅从农业微观机制入手了解农村的制度变迁。那么，**集体化制度的收益是什么，谁得到了？制度成本又是什么，谁承担了？**

20世纪50～70年代是新中国历史上一个特殊的阶段，因为这个时期的主要任务，是先后由中央和地方政府主办的国家工业化对全国城乡进行资本原始积累。其间，**农村发生的从合作社、集体化到集体经济，再到小农村社制经济的一系列制度变迁，应该被认为是这个特殊历史时期宏观环境制约的结果**。

本书这一部分资料分析指出：1953年社会主义过渡时期总路线的提出，**主要是建国以后朝鲜战争的教训和国际国内形势发生重大变化使然**。亦即，在对抗16个国家组成的联合国军的抗美援朝战争必然造成西方经济封锁和市场关闭的条件下，中国只能从苏联争取到为国防建设服务的军重工业启动资本。

放眼望去，**在两大帝国主义集团主导的地缘政治“游戏”全盛时期，而**

且也是控制手段无所不用其极的冷战时期，那些在解殖和后殖民主义期间获得主权相对独立、竞争着接受“宗主国”投资的发展中国家，一般都会在为复制翻版的引进支付了过高成本的同时，短期内形成某种偏斜型的工业生产能力。然而，就在全社会因进步到工业化而意气风发之际，几乎大多数会遭遇到与宗主国之间的控制/反控制矛盾。于是，就必须在维护主权和获得后续投资之间作出异常困难的抉择。

不幸的是，那些竟然敢于选择维护主权完整的发展中国家，往往会立即由于宗主国陡然中止投资而导致整个国家经济陷入灾难，至少也得爆发大规模危机……

为此，本书应该强调的观点是：越是在资源短缺条件下快速形成工业化，其负外部性就越大。相对于维持了几千年的传统农业社会而言，无论从哪里照搬过来的上层建筑一旦形成，几乎就会立即对经济基础起到反作用，而任何“反作用”的发生，都意味着追加的制度成本。

中国50年代中期发起的农村集体化就属于承担国家资本主义工业化制度成本的一种组织载体；之所以短期强制性地组建，一定意义上就是倚靠外部投资快速形成的国家工业化及其对应照搬形成的国家上层建筑，对农村传统的经济基础发挥的一种反作用。

因为，立足于苏式的城市大工业的政府经济，不可能与土改后形成高度分散的小农经济进行交易；这种客观矛盾，使中国执政党放弃了“多种经济成分并存、共同发展”的新民主主义的发展战略；转向把私人资本主义工商业纳入国家资本主义主导的工业化原始积累，由此，就形成了对农产品的垄断和对农村劳动力的集中使用的集体化。这些，都是通过1956年推进高级社以后的农村制度安排实现的。

尽管当时的中央政府知道尚未形成“社会化大生产”，就不具备进行社会主义改造的条件，也迫于国家工业化必须进行资本原始积累的压力，在农村开展了以统购统销和合作化为主的“社会主义改造”。这比建国初期提出的先发展“新民主主义”，然后在社会化大生产形成之后，再进行社会主义改造的预定计划提前了至少15～20年。

在国家战略作出重大调整的背景下，农村经历了从合作社经济向高度集体化的制度演变。可见，不仅1956年农村集体化制度产生的主要原因并非农业生产自身的需求；而且1958年人民公社这种高度集体化组织产生的原因，也主要应归于国家“一五计划”后期初步形成了重工业生产能力之后，各个

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

工业部门强烈要求实现的"工农两大部类交换"，亦即重工业的大型机械产品对农村市场必须有规模消费的需求。

由于锄头、镰刀这种简单工具所代表的传统农业生产力水平的决定作用，**高度集体化当然并不意味着生产关系的实质性改变**，也就是说，根据马克思主义基本原则：生产工具的改变决定生产力水平、进而也决定生产关系，那么**集体化并不等于社会主义**。对此，我曾经简化为一个数学公式"1+1≤2"，亦即：一个小农加一个小农，小于等于两个小农。随之，对这个公式验证的，是至今仍然在被人讨论的教训——在高度集体化带来的、被称为"3年自然灾害"造成的经济损失的压力下，农村的基本经济制度又通过1960~1962年执政党主导的"体制调整"，**退回到以血地缘关系为财产边界的村社集体经济**。并且，至少在法律意义上一直维持到现在。

当然，**在集体经济制度覆盖全国的时候，确实有一些成功的典型，证明了在一定条件下可以实现"1+1≥2"**。但在大多数地方，农村集体化制度对农民收入提高，以及农业和农村经济发展的作用，不能说是完全正面的。其原因，各有关方面的研究很多。有的认为是意识形态超前，也有的认为是集体经济组织内部的监督成本过高。农村推行大包干改革以后流行的结论是：**家庭经营乃全世界农业最具有普适性的经营形式**。这些判断不无道理，但在研究方法上往往就农业谈农业。90年代的大多数研究，往往先入为主地在建立基本假设时，就倾向于认为农村集体经济制度和组织没有合理性。鲜见主要从农业外部宏观制度环境入手的分析。

科学研究的一般方法应该是沿着前人研究的技术路线重复试验，如果不能得出同样的结果，则前人的结论被"证伪"。可惜到目前为止的前人研究很少有提供技术路线的。我们只能尝试自己提出研究方法：一是注重对国家工业化导致的宏观制度变迁作分析；二是注重把当年的集体经济组织作为微观主体进行调查和对比分析。如在本书中所提供的农村基层生产队"集体化时期台账分析"和对当年经历过集体化的干部、社员"访谈调查"等。

我们对微观组织的研究证明，人民公社经济制度中具有内因性质的问题是分配机制：大多数地方实行"人七劳三，比例先决"而不可能有条件实行"按劳分配"。这应该主要归因于宏观制度约束：在**国家通过统购统销推行剪刀差从农业提取积累、并使农业成本增加，以及城乡分割、农业人口不断增加的前提下，愈益有限的、只能用于满足社区成员最低生存需要的农业"剩余"，在集体经济组织内部不得不首先按人口分配**，因此，正是农业外部的

统购统销制度和内部的分配制度，压抑了过去在小农经济条件下农户内部可以不计成本的有效劳动投入。

我们的结论是，为了国家工业化而由执政党以政治方式短期推行的农村集体化，属于强制性制度变迁，尽管这种制度的收益表现为有效地降低了政府与小农经济之间的交易费用，保证了城市工业从农村提取积累，农业主产品的总产量也仍然维持增长。但另一方面的制度成本是，农民收入和农业经济发展长期徘徊。

本书还认为，1957年全国范围普遍建立的**高级社，起到了初步奠定了我国农村组织结构的基础作用**，后来的人民公社三级组织结构中的“生产大队”，80年代农村改革以来实行的“行政村”建制，都是从高级社演变而成的。可见，**执政党借助全国统一的农村集体化制度建设，形成了国家政权得以近乎无成本地下伸到村一级的“乡村治理”体系**。这是一种几千年来的历代皇帝都做不到的事情。

任何制度安排都有收益和成本。所以应该重新认识集体化的制度成本。

集体化制度本来就不是为农村经济发展而设计的，而它的制度成本就在于加重了农民、农村和农业这“三农”问题的严重性，反过来又拖住国家“四个现代化”的进程，甚至严重阻碍着21世纪“可持续发展”战略的实现。进一步看，世纪之交开始被执政党多次强调的“三农”问题，也应该属于制度路径依赖的讨论范围——只不过是由农民和农村来承担国家工业化这种提取剩余的制度延续，及其所造成的制度成本延续的必然结果。

本书这一部分材料和分析，不经意之间发现了一个不同于一般的“话语建构”问题：被海内外广泛批评的改革开放之前的所谓“极左”问题，在中国人口80%以上的农村地区，主要起源于城市经济骤然转向国家资本主义工业化，急于短期内从农村提取剩余加快原始积累的客观过程。这难道是左吗？如果不是，那么当代海内外近似“指鹿为马”的批评及其衍生的包装性的“社会科学研究”之真谛何在？难道仅仅是缺乏对工业化资本原始积累之类常识问题的认识吗？

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第六章　农村集体经济制度形成的原因

新中国成立以后我国农业和农村经济的基本制度框架，主要是由中共中央以各种文件形式来逐步确立的。根据我国的法制体系，中央和政府的正式文件同样具有法律效力。而且，那个年代的领导指示和中央文件的权威远大于法律。因此，本章较多地引述了那个时期的讲话和文件规定，作为描述集体经济制度形成和演变过程的依据。此外，本章还引述了我们在河北、贵州、广东等地的调查中，对经历过集体化历程的农村基层干部群众访谈记录，以反映当年合作化的实际发展过程。

第一节　农业合作化的产生

本书对现有资料的分析表明，我国**农业集体化产生的主要原因，并非农业生产自身的需求，而是国家工业化的需求**。为了进行工业化必须的资本原始积累，政府强制性地在农村建立了这种能够相对低成本地直接获取农业剩余的制度以及相应的组织载体。

在改革开放之前，中国曾经历了从20世纪50年代初到70年代末近30年的国家工业化的资本原始积累过程。其主要方式是：在国家高度集中的垄断经济体制下，全额占有城乡各种资源；全环节控制工业、农业和其他各产业的生产、交换、分配、消费等全部经济过程，从而，得以**由"公司主义的政府"直接占有城乡劳动者的全部劳动剩余价值，通过"建设型的国家财政"的再分配，转化为城市工业资本的原始积累**①。

近30年原始积累过程，是中国这个落后农业国进入现代化的特殊历史阶段，中国人民为此付出了重大的代价。政府在农村通过"统购统

① 直到2003年新一届政府成立，才明确提出了"从建设型财政向公共财政转化"的意图。在财政转型实现之后，公司主义的政府才有可能在其他制约条件也具备的时候，转型为服务型的政府。

销"的流通体制和"人民公社"的组织体制这两个相辅相成、互为依存的制度体系，直接获取除农民基本生存消费之外的全部农业剩余，以保证处于起步阶段的城市工业稳定获得低价原材料供应和工业劳动力简单再生产的食品供给；同时，直接地近乎**无偿地组织起农村最为丰富的劳动力资源成规模地投入于国家基本建设，以替代稀缺程度趋零的资本**。而在城市，则是以非商品交换的计划体制的内部分配，通过低工资和消费品的计划配给方式，来获取城市工人劳动的剩余价值，转化为国有工业扩大再生产所需要的投入。

正是通过这种高度集中垄断的资源经济控制方式，保证了中央政府在不到30年的工业化进程中，多数年份都能形成高达30%以上的积累率，使中国从50年代初期一个工业产值和城市人口均仅占15%左右的典型小农经济条件下的传统农民国家，在既缺乏外部市场又几乎无外来投资的恶劣的国际环境中，发展成为改革前工业产值达70%以上、产业门类齐全、专业分工细致的初步工业化国家。

一、背景之一：建国初期的国际形势变化

建国之初朝鲜战争前后国际形势的巨大变化，国内于1952年（国家一五计划开始）兴起的重工业优先的工业化与城市化的原始积累，以及没有外部市场条件下工业品对国内农村市场的需求，亦即**工农两大部类交换的需求**，是国家在1953年提出"社会主义改造"并在短时期内建立农业集体化制度的主要原因。

1. 建国之初中国的新民主主义发展战略

决定新中国基本制度的1949年中共中央七届二中全会决议，和具有临时宪法性质的1950年全国政协通过的《共同纲领》所提出的国民经济发展战略，体现的都是贯彻新民主主义阶段多种经济成分并存、共同发展的方针①。因此，中国的国旗是五星红旗，上面除了中间代表共产党领导的大星之外，周围是代表工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的四颗小星。**毛泽东的《新民主主义论》明确强调，中国革命必须分两步走，第一步建立新民主主义社会，在这个向社会主义的过渡阶段中必须以经济建设为中心**，实现由农业国向工业国的转变。

① 参见《中共党史参考资料》（七），1980年1月第1版，第17页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

当时的中共中央及其大多数领导人不仅都对已经被西方发达国家的经验所证明了的发展主义深信不疑；而且也能够实事求是地认识到：中**国在分散的传统小农经济条件下，不适宜建立社会主义制度**。应该首先发展能够增加农业剩余的中农和富农经济，以促进民族工商业发展和市场充分交换，逐渐为大工业提供积累，待社会化大生产形成之后，才有条件逐步进入社会主义。

1948 年 7 月 27 日中央在以“新华社信箱”的名义发表的《关于农业社会主义的问答》① 中指出，“社会主义不是依靠小生产可以建设起来的，而是必须依靠社会化大生产，首先是工业的大生产来建设”，“没有大量的成千上万的农业机器供给农民使用，并使农民有可能团结于集体农场之中，而想实现社会主义的农业，那只能是反动的幻想”，“**其结果绝不是什么社会主义的农业，而将是社会生产力的破坏和倒退**”。

刘少奇 1948 年 9 月在西柏坡中央政治局扩大会议和 12 月 25 日华北财经委员会会议上指出，“**决定的东西是小生产者的向背**，所以对小生产者必须采取最谨慎的政策”，不仅要给土地，“还需进一步使他们成为**小康之家**”，再通过合作化（主要是供销合作）的形式去团结他们。可见，他认为民主革命胜利后不能马上搞社会主义，因为“国营经济顶多占 10% ~20%”，资本主义工商业还占很大比重，适当发展对国民经济是有利的，“**过早地消灭资本主义的办法要犯左的错误**”②。

对于在发展资本主义经济的同时必须反对民粹主义，毛泽东早在 1945 年 4 月 24 日的七大口头报告中就全面地论述过。他说：我们这样肯定要广泛发展资本主义是有好处没有坏处的。对于这个问题，在我们党内有些人相当长时期里搞不清楚，存在一种民粹派思想，这在农民出身的党员占多数的党内是会长期存在的③。

后来到 1950 年 6 月，毛泽东在全国政协第二次会议上说：实行私营工业国有化和农业社会化，“还在**很远的将来**”，先要“经过新民主主义的改革，而在将来，在国家经济事业和文化事业大为兴盛了以后，在各

① 参见王立诚主持的研究报告：《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996 年，第 15 页。

② 《党的文献》，1989 年第 1 期，第 13 页。

③ 参见中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》第三卷，人民出版社，1991 年 12 月，第 323 页。

种条件具备了以后，在全国人民考虑成熟并在大家同意了以后，就可以从容地和妥善地走进社会主义的新时期[①]”。

2. 朝鲜战争与西方封锁制约下的工业化决策

我国从1953**年夏秋之交正式提出以“社会主义过渡时期总路线”为名的**从经济基础到上层建筑的国家资本主义转型。因此，**本书以此作为根本上改变了新民主主义的经济方针的历史阶段的划分标志**。在随后的以“社会主义改造”为名的运动中，全面推进了农业集体化和私营企业国有化[②]。

客观地看，这与当时的朝鲜战争的影响，与国际形势的变化，确实有密切关系。

因为，美苏两大阵营在第二次世界大战之后分割势力范围导致国际形势的变化，使中国已经不可能先发展自耕农经济和民族工商业、逐渐形成社会化大生产，再“从容地和妥善地走进社会主义”了。我国在建国之初即不期而遇地面临朝鲜战争，战争的基础是工业，特别是与军事工业高度相关的重工业。促使中国在参加朝鲜战争之后，**不得不**改变了国内的新民主主义经济发展战略。因为：

首先是国防需要，**战争的经验教训迫使中国人不得不加快国家重工业优先的资本密集型的工业化进程**。朝鲜战争期间，作为中国上层建筑核心部门的军队发生了本质意义的改变，中国军队编制内最精锐的部队“中国人民志愿军”两次全面换装，所使用的现代化武器如飞机、坦克、大炮、汽车等主要是苏联提供。战后的1954年，中国人民解放军全军进一步换成全部苏式装备。而且，自从**朝鲜战争以后中国周边地缘政治环境一直紧张**，先后有西南剿匪、东南解放沿海岛屿和两岸炮战、中印边境战争、印度支那半岛战争、中苏边境（包括中蒙边境）冲突对峙、中越边境战争等。**直到1985年以后地缘环境的紧张才逐渐缓解**。地缘政治环境30年间的长期紧张，要求中国必须加强国防以自保。而解放军已经使用和换装后不断增加的苏联武器装备，也只能用苏式的军事工业企业进行生产，才能维护和更新。

其次，**战后中国不可能被西方主导的市场经济所接受，而是长期被美国为首的西方实行“经济封锁”，于是只能学习和应用苏联主导的**

① 参见《毛泽东选集》第五卷，1977年版，第27页。

② 参阅本书导论部分有关于国家资本主义的论述。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

"社会主义计划经济"体系。这是因为中国人民志愿军在朝鲜战场上打的是以联合国的名义参战的西方为主的16个国家的军队，这必然使中国与西方阵营长期互相为敌。因此，以美国为首的西方国家当时对中国的全面封锁，使初期阶段的中国工业化几乎不可能有外部市场和外来投资。**唯一可以作为工业启动资本的是苏联约值54亿美元的156项援助[①]，但其中有些是拆迁过来的第二次世界大战军重工业的生产线，中国人在这样的工厂里使用苏联的图纸、按照苏联工程师和技工的指导进行生产。因此，所生产的工业品既不能进入西方控制的自由市场，也不能返销苏联控制的"经互会"市场**。只能对内进行"计划"分配。

3. 中国的国家工业化积累除了让农村和农民做出牺牲，没有其他选择

在完全没有外部市场的环境压力下，中国**只有通过内部调整，才有可能按照计划实现"工农两大部类交换"，完成内向型的国家资本原始积累**。

但更为复杂的问题是：苏联援助的苏式的工业化不符合中国的国内民用需求。新中国通过对苏联工业设备和产品的"复制翻版"建立的国家工业体系，与分散的小农经济形成了对立矛盾。**对于国家而言，进入了这种工业化的单行道就没有回头路（One Way Without U Tune），除了让农村和农民做出牺牲之外，政府不可能有其他选择**。

历史事实是：在朝鲜战争还没有打完的1953年6月15日，毛泽东在中共中央政治局扩大会议上就提出了党在过渡时期的总路线，即：要在10~15年或者更多一些时间内，基本上完成国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造[②]。是年7月达成《朝鲜停战协定》，接着在8月召开的全国经济工作会议上着重讨论了要在第一个五年计划中贯彻执行总路线，以社会主义改造促进国家工业化。

4. 对后人批评的质疑

近年来有的研究对中国20世纪50年代实行"赶超战略"提出批评，一些年轻学者也把集体化的产生，归因于个别领导人的主观意志和体现农民均平理念的中国式社会主义的意识形态。本节的上述分析告诉我们，

---

① 156个项目中约60%是军工生产项目，另外10%是军工配套项目，完全民用项目仅占不到30%。

② 参见《毛泽东选集》第五卷，1977年版，第81页。

这些批评可能是不全面的。

历史事实是，**50年代初中国的确发生了放弃新民主主义建国方针的重大战略改变**，但这并不主要是中国人出于意识形态的主观选择。当时，在第二次世界大战之后形成的东西方两个对立的帝国主义阵营之间①，在周边地缘政治环境长期恶化的压力下，我们这个落后的农业国只能谋取以重工业优先的工业化发展来“自立于世界民族之林”。

而且应该注意的是，执政党中央在决定进行“社会主义改造”问题上还是比较慎重的。本来在**战争期间和1952年斯大林模式的国家资本主义工业化开始以后，就发现国内外形势的急剧变化与原来制定的新民主主义方针相矛盾，仍然酝酿近1年才形成决定**，到1953年夏才下决心对外公布。当时主要是担心刚刚获得财产权利和发展机会的农民和私营工商业主由于被“改造”而不满，不利于初步恢复的国民经济稳定发展。

二、背景之二：土改以后的国内经济矛盾

首先必须肯定：土改是新中国立国之基础，是伟大的政治革命，土改让广大农民历史性地实现了“耕者有其田”的传统理想。但在基本经济制度方面，土改没有改变生产资料私有制。而且，**由于人地关系紧张的资源约束没有缓解，土改也没有改变造成土地所有权与使用权“两权分离”这种利于形成租佃关系的产权制度**。因此，后来产生的互助组和保留土地分红的合作社经济、甚至今天肯定的“家庭承包制”，才有相对合理的制度前提。

而且，**土改既然是国家为了政治目的以政治手段进行的强制性制度**

---

① 对美国为首的资本帝国主义集团的本质，我们过去曾经有足够的认识。但对于苏联为首的社会帝国主义集团的本质，我们却只在两国20世纪六七十年代的论战和边界冲突之中才提出过。有资料表明，早在建国前，中国共产党与苏联控制的共产国际之间就长期存在争论。尤其是在斯大林掌握苏联的绝对权力和新中国独立以后，争论逐渐演变为政治、军事上的控制与反控制斗争，导致国与国之间关系的恶化。近年来逐渐公开的史料揭示出，中国共产党在形成新民主主义思想的过程中，并不打算完全照搬苏联式的社会主义制度，共产党当时的领导人明确提出，只能循序渐进地解决传统的农业社会与工业化的矛盾，甚至讨论过在政治上借鉴美国的“三权分立”的民主制度的可能。而美国在朝鲜战争之前，也一度希望放弃台湾的国民党政权与新中国建交。这个背景有助于人们理解朝鲜战争的发生。因为无论大国背景如何，反正这场战争的结果不仅是美国为首的联合国军退回三八线，而且把原来准备发展民族工商业、富农经济和市场交换的中国打入了苏联阵营。今天我们再进一步分析，也许正是由于当时中国这个“不得不”进入苏联阵营，才有了后来中苏冲突和70年代美国人的“打中国牌”。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

变迁，也就留下国家还可以再**为了政治目的以政治手段进行集体化这种强制性制度变迁的伏笔**。

所以土改的政治意义大于经济意义。土改形成的土地私有产权，在西方经济学理论意义上属于残缺产权。

1. 土改推进中的问题

我国的解放战争，由于是以土改让贫苦农民获得土地来推行战争动员，并且策反国民党军队中的广大农民出身的士兵，所以又称为“第三次土地革命战争”，并且，战争的胜利与土改的推进高度相关。

当时，由于解放战争是由东北、华北的老解放区向南方和西南推进，因而，南部中国的土地改革运动不仅在时间上晚，而且干部准备也不足，群众发动很困难，出现了左右两个方面的错误倾向，既有打击工商业和侵犯中农利益的现象；也有少数投机分子把持土改谋取私利的问题。而由于占农村人口多数的自耕农在革命彻底性上，远不如毛泽东当年高度肯定的“痞子运动”。因此，如邓子恢指出：“新区的土地改革，**较好的也只是少数积极分子起来斗争，广大群众还只是徘徊观望**，因而就不可免地产生强迫命令、包办代替，以至少数人贪污斗争果实等不良现象。**有些地方甚至为流氓地痞、投机分子所操纵**，借端报复，乘机发财，因而乱打乱杀，乱没收，破坏政策，造成恐慌。**而广大贫苦农民很少得到实惠。这是中原新解放区的一般情况**[①]。”

为了搞清楚当时的情况，作者本人曾经在 1996～1997 年安排了部分青年科研人员和在校研究生，对经历过土改的老农进行调查，也证实了邓子恢对新区土改实际情况的概括。

有鉴于此，邓子恢在 1948 年曾经在中共豫西区的机关报《豫西日报》上代表中共中原局发表了中原新解放区“**停止土改实行减租减息**”的社论。后来，他在中共中央召开了著名的“七届二中全会”之后给毛泽东写信，再次要求新解放区“停止土改实行减租减息”，至少先停止 1 年，待条件成熟后再循序渐进。

但在当时的政治形势下，他的意见没有被采纳。

邓子恢在那个时候就已经明确提出，土改的目的“是为了发展农村生产力，至少要保持现有生产水平，不使降低”，他担心“**结果不是生**

① 参见《邓子恢文集》，人民出版社 1996 年版，第 178、191 页。

产力发展，而往往是生产力降低，这对我们是极不利的”。产生上述认识的客观基础，在于他认真对比总结了第二次土地革命战争时期苏区土改与第三次土地革命战争时期新解放区土改的经验教训，认为其中共性的内在因素仍然是：**大多数农民只在“初步的启蒙”阶段**。

2. 土改消灭了传统农业的相对规模经营主体，形成了绝对平均化的小农经济

中华人民共和国成立前，在老解放区约有1.6亿人口的地区已经进行了土地改革。老解放区的土改政策还比较注意反对左倾。本来强调保护中农利益、不分中农土地，基本上不分富农浮财。并且对工商业地主的资产也强调保护。但是，在老区的土改中就不可能完全执行政策，中央一再要求地方纠正左倾，各个地方仍然平均分地。

客观地看，新解放区土改问题确实比较复杂。由于我国南方农村人地关系紧张，在北方一个中农的土地面积，在南方就得定为地主。再加上战争的需要，新区只能加快土改，政策也难免偏差。

解放后，**南方新区70%以上地区的土改是按照村社内部人口平均分地**。尽管这是违法的。因为，按中央土地改革法的规定，土改的主要目标实际上也是“**损有余而补不足**”（类似1984年完成农村改革实行了大包干以后的“小调整”）。为了消除各自然村因占有土地的平均数量不等而出现的村际间在分配土地和其他财产上的不平均，《土改法》第三章第11条规定：“**分配土地以乡或等于乡的行政单位进行**。在原耕地基础上，按土地数量、质量及其位置远近，**用抽补调整方法按人口统一分配**。”所谓“抽补调整”，即以全乡的土地除以全乡的农业人口，求出平均每人应分配的土地数，然后与各户原有的实际使用土地量进行比较，凡超出平均数者都抽出，凡不足平均数者则要补进。

新解放区土改案例①

广东省南海市里水镇原沙涌大队专职大队长冯润登老人，是从土改到大包干的农村制度变迁全过程的见证人。他回忆道：1949年沙涌解放时我28岁。1952年开始土地改革，我任沙涌乡下沙村农

① 本案例及以下所有的访谈资料，均引自我们1996年完成的农业部软科学第8号重点课题报告集。该报告集分3卷，现存农业部产业政策与法规司软科学处。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

会副主任。当时乡一级并没有农会组织；村农会有6名干部，正副主任各1名，还有1名治保主任和3个委员。我所在的下沙村大约有900多人，1300亩土地，共划定9户地主、2户富农，还有几户上中农；他们大约拥有土地160～180亩，其余的土地都是“太公田”，也叫祖宗田。在**9家地主中拥有土地最多的，也只有20亩左右，少则十几亩**，但因为他们都出租土地、雇工，只收取地租，自己不参加农业生产劳动，所以定了地主；所谓富农，自家也拥有几亩土地，自己参加劳动，也租给别人种一部分，收取一些地租；所谓上中农，也就是自家拥有极少量的土地，也租地主的地种，有时请一些临时帮工。**1952年的土改收回全村所有的土地，包括地主、富农的地，也包括“太公田”；按人均分配，地主、富农与其他农民分得的土地数量是一样的**，但不一定是他们原来的土地。解放前我租种5亩公田，每亩交45斤谷租。土改时我家两口人分到2.7亩地，每亩要上交约40斤公粮，每年要交公粮100斤左右。1953年发了土地证。

土改从1950年开始到1953年复查后结束，大多数地区都实行了“土地损补”政策，但损补的最基本单位却不是土改法规定的“乡”，这是**由于农村土地事实上存在宗族和村社边界，土改实际上是以村为单位来具体操作的。所以，土地改革实质上是以自然村社为单位的土地均分制**。到1952年底土地改革基本完成，全国新解放区约有3亿多农民重新获得了7亿亩土地，**中国历史上第一次通过土地完全私有化真正实行了“耕者有其田”**。

3. 对土改的再认识

从所有制关系分析土地改革，实质性的变化有二：一是把“公田”所体现的村社土地**部分公有制改变为完全私有制**；二是按照公平原则，根本**改变了农村社区范围内的土地不平均的占有状况**。所以，**土改是一次体现公平原则的成功的私有化**。

表6-1　　全国土地改革前各阶级占有耕地情况

	户数（万户）		人口（万人）		耕地			
	合计	百分比（%）	合计	百分比（%）	合计（万亩）	百分比（%）	户均（亩）	人均（亩）
合计	10554	100	46059	100	150534	100	14.26	3.27
贫雇农	6062	57.44	24123	52.37	21503	14.28	3.55	0.89
中农	3081	29.20	15260	33.13	46577	30.94	15.12	3.05
富农	325	3.08	2144	4.66	20566	13.66	63.24	9.59
地主	400	3.79	2188	4.75	57588	38.26	144.1	26.32
其他	686	6.49	2344	5.09	4300	2.86	6.27	1.83

注：1. 户数、人口、耕地总数是用1950年农业生产年报资料，各阶级数字是根据各地区土改前各阶级比重推算的。

2. 土改前各阶级是指土地改革前3年的阶级成分。

资料来源：《建国以来农业合作化史料汇编》，第1353页。

表中数据一方面反映出土地占有关系绝对不平等，土改前占总人口4.75%的地主占有38.26%的耕地面积；占总人口52.37%的贫雇农只占有14.28%的耕地面积。另一方面值得注意的是生产经营能力相对较强的自耕农即中农和富农占总人口的33.13%占有4.66%的耕地面积。其中，**占人口1/3的中农人均耕地3亩多，约等于全国平均水平，富农人均9亩多，3倍于平均数**；再考虑到地主占有的土地主要被自耕农租入，表明土地实际使用权基本上向有规模生产能力的自耕农集中，**农业资源配置相对而言有一定的经济合理性**。

到土地改革结束时，占人口5.3%的富农占有6.4%的耕地，人均3.8亩；占人口39.9%的中农占有44.3%的耕地，人均3.67亩；占人口52.2%的贫雇农占有47.1%的耕地，人均2.93亩；占人口2.6%的地主占有2.2%的耕地，人均2.52亩①。

这种完全按照农村社区人口平均化土改的结果，不仅消灭了地主，也“消灭”了自耕农中最能够产生规模农业剩余的富农，而且，这也是一次把过去农村中“公田”也在村社内部平均分配了的比较彻底的“私

① 薄一波：《关于若干重大决策和历史事件的回顾》下卷，中央党校出版社1993年版，第1031页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

有化”。由于不能出租土地，过去大量租种土地、有大牲畜和一定生产资料、经营能力最强的自耕农也只能让部分生产能力闲置；而那些鳏寡孤独和从事非农业为主的农户则无足够能力。因此，土改事实上创造了一次**不公平的公平竞争**的机会。

不过，**在产权关系上，土改并没有消除解放前就存在的所有权与使用权“两权分离”这种产权制度的基本形态**。只是由于制度安排不同而改变了“两权分离”的形式。**当时出于新民主主义反封建的原则，一般不允许农民“出租”土地（特定情况除外）；但农民的土地却可以出卖**，可以占有所有土地收入。不过，由于土地资源过于稀缺，尽管土改以后出卖土地的农户大有增加，但出卖土地数量很少。如1953年对湖南、湖北、江西的典型调查表明，**出卖土地的农户占总户数的12.9%，卖出的亩数却仅为总亩数的0.22%**[①]。

可见，在土地资源过度稀缺、人地关系高度紧张的制约条件下，土地的市场化交易并不因产权清晰而大量发生。而且应该认识到，土改形成的制度，意味着农民对土地的所有权和收益权并没有得到充分的体现，但对土地的使用权却得到充分体现。而且，在土地高度稀缺因此与农民的生存保障高度相关的资源约束条件下，**这种制度安排也为后来的合作化和集体化埋下伏笔**。

有鉴于此，我们进一步认为：**不同的土地产权性质，产生不同的制度现象**：土改以后出现“新富农”现象是必然的。这与大包干以后头一个10年的情况相似，并且构成明显对照——由于土地所有权不能买卖而使用权可以转让，于是农村只有所谓“承包大户”而没有再次出现“新富农”的现象。

4. 小农经济与城市粮食需求的矛盾

土地改革为新解放区的3亿多农民免除了每年向地主缴纳大约3500万吨粮食的地租。但就在土改结束后的1953年，却发生了新中国成立以来的第一次粮食供求波动。表现为**生产增加、供给下降**。而1952年粮食生产形势很好，总产量达到3278.3亿斤，人均占有粮食570斤，超过了历史最好水平。

---

① 苏星：《我国农业的社会主义道路》，人民出版社1957年版，第30页。

粮食问题专栏①

1952~1953年，在粮食和其他农产品产量连续3年大幅度增加之后，却出现了对城市供给短缺。1952年粮食收购只增加了11.6%，而销售增加了44.7%。据粮食部报告，到1953年6月底，库存从上年145亿斤下降为105亿斤；7、8、9三个月，国家粮食收购98亿斤，只完成了计划的80.1%；而销售了124亿斤，10月份的粮食销售比上年同期增加了31.3%。供需缺口在80亿斤以上。粮食供给形势紧张，基本农产品价格上涨牵动物价也大幅度上涨。而刚刚在土改中分得土地的农民仍然维持传统小农经济的生产经营和积累方式，并不积极进入市场，而是"囤粮置地"，追求简单生产力的外延扩张。

在农村余粮户普遍待价而沽的情况下，私营粮商当然会抬价抢购囤积，这对发生供求波动也有一定影响。当时的粮食形势造成了城乡群众的反应，北京、天津等地已经发生面粉供不应求；灾区和粮食脱销地区的集镇出现混乱现象；江苏甚至发生上万农民请愿要求购买粮食的事件。

任何在这种严峻形势压力下的政府都会实行紧急措施。

从上文引述的资料看，在20世纪30年代抗战开始时，**民国政府就曾经实行对大宗农产品的统购统销，并在战后形成官僚资本垄断经济**；苏联在经济出现困难时期也对粮食进行强制采购。在新中国成立之初，1949~1950年曾经出现高通货膨胀，政府对主要出口农副业产品就进行了垄断经营；并建立国家垄断、政企合一的流通部门，以形成新的农产品规模供给主体。

1953年粮食供给短缺，当时中央财经委员会曾经提出在依法征收公粮的同时，可以采取余粮认购、合同收购、储粮支付货币、预购等8个方案，**但毛泽东、周恩来和邓小平等领导支持陈云提出的"又征又配"的办法。尽管陈云明白指出，这个政策的毛病就是妨碍农民的生产积极性、逼死人、打扁担和个别地方暴动；但利大于弊，不采取这个办法的**

① 本专栏引自温铁军："我国粮食供求的5次波动"，《科技导报》1999年第1期。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

后果更坏。经过10月10日全国粮食紧急会议讨论，政府在权衡之后采取的应急之策，只能是提出粮食统购统销制度。1953年11月政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，是年12月正式实行①。

我国实行统购统销的第一年还相对成功，据国家统计局数据，1953年7月1日至1954年6月30日，全国收购粮食784.5亿斤，超过计划75.5亿斤，比上年多收购177.9亿斤，增长29.3%；同时国内销售596.4亿斤比上年多销售153.3亿斤，增长29.3%，库存大幅度增加。

这个成功取决于3个条件：一是农村刚刚完成土改，农民对共产党有报恩的感情。二是在推行土改的3年中，农产品总量也是大幅度增加的；统购统销基本上按照市场价格与农民交易，在经济上满足了农民自身也需要降低交易费用的要求。三是以国家为名的统购统销在政治上可以借助政府的行政动员体系，刚结束战时体制的各级政府在新中国建立之初，仍然习惯于采取军事化的动员手段，行政效率之高，今人难以望其项背。

但其后的1954~1955年则有不同，一方面因灾；另一方面主要是在推行合作化过程中出现严重的"左倾"冒进、过量征购，打击了农民的积极性，各地农村又出现农民害怕没收归公、自发地大量宰杀牲口、生产准备不足的问题。1954年粮食生产3390亿斤，完成计划的94.2%；棉花2130万担，只完成计划的77.5%。农产品的减产使价格进一步上涨，地方政府为了掌握粮食又强迫征购，出现了收走农民口粮、种子和饲料粮的现象，**浙江甚至因此致死134人**②。后来，毛泽东在作著名的《论十大关系》的报告时也承认1954年因灾减产110亿斤，却多征购了70亿斤，是征了过头粮。

这些情况也说明，**满足国家工业化和城市的粮食需求是大办合作社的动因之一**，在采用行政手段强制推行统购统销困难重重的情况下，**合作化的组织建设能够弱化、抑制农民反抗，对统购统销确实有保障作用**。因此，合作化才与统购统销共同演化成为"社会主义过渡时期总路

---

① 参见王立诚主持的研究报告：《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第29页。这个决策后来被批为"极左"，但由于在当时就已经预先考虑了逼死人和农民反抗，因此其实质显然是"极右"。

② 参见王立诚主持的研究报告：《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第37页。

线”的主要政策。

5. 土改前后粮食流通问题分析

崔晓黎研究员指出，解放前的粮食供给从长期看是过剩的。因为**地主是对应中国城市商品粮的“集中、规模”需求的主要供给者**。他认为：解放前我国城市的农产品供给，主要依靠占有全国土地50%的地主阶级。由于地主的土地大部分是产量高的“好地”，大多数地主又按照产量的30%～50%收取实物地租，所以**地主掌握了农业主产品产量的20%～30%，折合约700亿斤粮食**（对此，我们可以与1953～1954年推行统购统销的成功比较：政府冒得罪农民甚至出现“打扁担”闹暴动的政治风险推行统购统销，也才得到784亿斤粮食）。又由于地主人口仅占约7%，自食部分很少，正常年景地主自然会向城市稳定地供给占总产量20%以上的粮食商品。因此**旧中国农产品长期供给过剩，“谷贱伤农”成为必然现象**[①]。

本书作者予以强调的再一个重要原因是，解放前大多数贫雇农是勒着裤腰带交地租，城市中大多数穷人的粮食消费需求，也必然受收入的限制。因此，旧中国长期存在谷贱伤农的现象，又是与城乡贫困人口的消费不足高度联系在一起的。

作者的进一步研究认为，解放后地主阶级的消灭虽然被认为是历史的进步。但**随土改结束城市发生供给短缺的主要原因是：“7%的地主向占人口15%的城里人稳定提供约占总产量20%的粮食”这个传统的流通机制随地主消失而不复存在，新的有规模的生产和流通主体又没有形成**。这种未能预计的土改的制度成本迫使政府在1953年秋季提出统购统销。

然而，**任何正常的政府都不可能对高度分散的4亿农民推行统购统销，因为交易对象的大量和分散，必然使交易成本高到无法交易的程度**。

事实证明：在**小农经济条件下单一推行统购统销没有可操作性**。50年代是这样；90年代亦然。因为分散的生产增长并不能形成规模供给。

1953年发生粮食供给短缺的主要问题，是政府与土改以后高度分散且剩余太少的“小农经济”之间交易成本高到无法交易的地步。土改后4亿农民的分散的生产增长并不意味着能够形成规模供给，而生产经营

① 崔晓黎是国务院发展研究中心农村经济与社会发展研究部的研究员，长于经济史；80年代曾经任职于国务院农村发展研究中心发展研究所。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

能力最强、最产生农产品剩余的自耕农——富农和中农——的土地经营规模也随之下降。于是，农村中粮食的规模生产者和规模供给者都消失了。而国家尚未能及时形成对应中国城市商品粮的“集中、规模”需求的新的主要供给者。大量余粮沉淀在农民手中，而农民的行为是要存粮防灾或“以物易物”交换其他生产资料。

进入城市的政府由于无法直接与高度分散的4亿小农进行交易，因此不得不**建立统购统销和合作化这样两个制度来解决与农民的交易费用过高的问题**。

第二节　统购统销和合作化成为长期制度的原因

一、“合作化”解决的是政府与农民的交易成本问题

1. 统购统销不可能独立推行

我国在第一个五年计划期间所进行的建设，大多数是使用从苏联直接进口的二手生产线和零部件，在苏联工程师和技工的指导下简单地搞“复制翻版”，因此工业进展的速度很快。**到1955年7月30日第一个五年计划由全国人民代表大会正式通过的时候，其中的工业建设计划实际上已完成了大半**。但从开始实行主要农产品统购统销以后，尽管农业主产品的生产稳步增长（个别年份除外），粮、油、棉、肉等的供应紧张状况，却一直未能根本消除。

统购统销的粮食部门作为有足够规模的流通主体，在理论意义上应该能够替代地主这个旧中国农村流通主体的作用，降低国家与高度分散的4亿小农之间的交易费用。但在实际操作中产生的问题是：在全国没有推行合作化之前，农民作为财产完全独立的经济主体，不愿意按国家低价缴售粮食。

从1953～1955年推行统购统销的头3年中，政府占有的粮食份额开始上升、继而下降。城市农产品供给相当紧张，于是不断加强和完善统购统销制度：1953～1954年分别对食油和棉花实行统购统销，1955年3月又提出粮食“三定”（定产、定购、定销）制度。

但是，**如果没有特殊的制度和组织安排，任何政府都不可能解决从**

高度分散的小农手里提取农业剩余引起的矛盾。因此，**几乎就在 1953 年 10 月 10 日召开全国紧急粮食会议的同时，中央于 1953 年 10 月 26 日召开全国第三次互助合作会议，毛泽东在会上指出“个体所有制与大量供应是完全冲突的”。**可见，他把根本解决农产品供求矛盾的希望，寄于以合作化改变小农经济的私有制[①]。

2. 合作化的提出

我国农村长期以来就有“插犋换工”式的传统的互助合作形式。土改开始之后，各地相继出现了比较正式的不涉及财产关系的互助组和少量初级形式的合作社。尽管中央从将来建立社会主义制度的长期发展战略出发，鼓励发展可能走向集体经济的互助合作，但同时也注意防止左倾，**并没有大力提倡互助组向合作社过渡。这两种组织形式实际上是自生自灭的**[②]。

> **互助组问题调查资料：**
>
> 河北省玉田县前任农委副主任刘福：当时的互助组中，**有的由于纠纷而散伙，还有的散伙了再重新组成新的，**总地来说不稳定，互助组只是在人力和物力上的组合。这个时期一直存在单干户，尽管大部分人都组织起来了，剩下的仍单干。烈军属由村里雇种田好手代耕，**后来土地干脆让给别人种，补给他钱物，不叫地租，也比土改前地主收租少得多。**
>
> 那时的村级组织包括支部书记、村长和“先生”（会计）。**干部都是义务的，误工或出公差从税收上补些财粮。**

诚然，有些地方农村的确开始出现“新富农”和两极分化。例如土地资源相对宽松的黑龙江、吉林、辽宁 1953 年对 2054 户农民的调查，其中的**“新富农”有 16 户，占总户数的 0.78%**[③]。另据湖南、湖北、江

① 参见王立诚主持的研究报告：《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996 年，第 31 页。

② 近年来已经有大量的基层调查研究资料证明了这一点，本人提出的访谈调查案例对此也有说明。

③ 苏星：《我国农业的社会主义道路》，人民出版社 1957 年版，第 32 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

西、广东4省对16个乡的调查，**1953年放债户占总户数的10%**[①]。当时，局部地区出现少数土地集中和借贷现象，本来是农村生产力要素在市场条件下整合配置的必然结果，农村基层还没有形成必须全面调整土地制度的对立矛盾。

土改以后的农村分化问题调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原专职大队长冯润登：土地改革后的一二年里我们下沙村没有出现卖地的现象。没有劳动力的户极少，即使是一些劳力较少、缺少生产工具的农户，也可以通过请劳力、借生产工具的办法，只要事先说好给多少报酬（粮食）就行；再说土改分地刚刚一二年，一般也不会造成贫富差距过大，以至于达到卖地的程度。

其实中央早在解放前的老区土改中就已经注意到两极分化。1948年7月27日中央以“新华社信箱”的名义发表了《关于农业社会主义的问答》[②]，认为“**绝对平均主义是反动的、落后的、倒退的**”。**并且提出，“在土地改革以后，农村中的经济竞争不可避免地会有新的阶级分化**”，“即使在新民主主义社会里也是不可避免的，而且是被允许的”，尽管两极分化现象也引起了中央领导人的重视，还为此形成了不同意见。但今人不应该仅仅把过去在意识形态上关于两极分化的宣传，真当做搞合作化的主要原因．**构成中央决心推行合作化的主要原因是国营粮食部门不可能强制农民售粮，统购统销在农村基层因为没有相应的组织载体而运转困难**。

正是在城市农产品供给持续短缺这种紧迫的形势压力下，加快合作化才被提上议事日程。中央主要领导人不是在理论上，而是在实际工作中已经意识到，**必须依靠合作化作为组织载体，才能大幅度减少交易成本**。毛泽东与陈云谈话中有一段关于“满头乱发没法抓，编成辫子就好抓”的提法，就是讲只要把4亿农民组织成为几百万个合作社，就可以

① 苏星：《我国农业的社会主义道路》，人民出版社1957年版，第32页。

② 参见王立诚主持的研究报告：《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第15页。

大幅度降低交易费用的道理。**当政府能够不必再直接面对4亿分散的农民要粮食，而是对着四五百万个合作社进行交易的时候，交易成本也就大幅度下降了。**

我们90年代末期再次试图推行“粮食保护价敞开收购，封闭运行”的时候，至少应该了解50年代的经验：粮食统购统销的交易制度必须在合作化形成的组织载体上才得以运行，因此政府才大规模推进合作化。

二、统购统销与合作化演变成为农村的基本制度和组织载体

通过查阅当时的文件我们了解到，中央提出统购统销办法的时候并没有打算作为长期政策，**只是由于朝鲜战争带动苏联向中国大规模投资的“一五”时期，以及其后发生的特殊情况，才成为了一项长期政策。**

1. 国家工业化发展的客观需要

由于1952年中国从苏联得到约合54亿美元的国家工业化启动投资，直接进口或改造了156个工业项目。这就**等于一步跨越了西方工业化的两个阶段**，即前期需要经历一二百年的作坊手工业和工场手工业发展阶段，和后来动力机械需求拉动的重工业发展阶段。作为偿付，**中国则要继续维持作为原材料和农产品输出国的地位**，在1959年以前供应苏联16万吨钨精矿、11万吨锡、3万吨锑、3.5万吨钼精矿、9万吨橡胶，以及相当数量的农副产品。

专栏：苏联投资形成的国家工业化156个项目

所谓“156项”工业建设工程，是指1950～1955年期间，苏联帮助中国建设的一批工业项目。它是整个50年代中国内地工业化进程的标志，起于国民经济恢复时期，贯穿于第一个五年计划和第二个五年计划。

苏联援助建设的项目，经过多次研究商谈陆续确定，1950年确定了50项，1953年商定增加91项，1954年商定增加15项，于是总数达到156项，被先后列入“一五”计划；1955年又商定增加16项，后来又口头商定再增加2项。5次商谈共确定174个项目，后来有的项目取消，有的项目推迟建设，有的项目合并，有的

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

项目一分为几，有的项目不列入限额以上项目，最后确定为154项。由于“一五计划”公布156项在先，所以仍称“156项工程”。

“156项工程”实际施工150项，其中在“一五”计划期间开工146项。由于“156项”工业建设的特点是从国防工业、机械工业、电子工业、化学工业、能源工业等方面引进比较先进的技术，大部分填补了我国工业的空白或提高了技术水平，因此习惯上将50年代156项为核心的工业建设，称之为工业化奠基之役，以“156项”为中心的工业建设，不仅填补了大量工业空白，奠定了基础工业发展的基础；而且也改善了地区分布的不平衡状况。

当然，短期和快速的工业化必然带来制度成本。中国在资源紧约束条件下照搬苏联国家资本主义工业化**这种政府直接作为经济主体的飞跃，由于重工业内生的“资本增密、排斥劳动”机制，很快就形成了城乡二元结构这个基本体制矛盾**。

可比较的是，在“一五”开局之后，因为工业基础设施建设本身包括大量土木工程，这就需要农民工来打“粗工”。所以在50年代上中期，外来的大规模直接投资带动了大量非农就业。1953年我国城镇人口达到7826万人，比上年增加663万，**比1949年增加2016万。1950年以来的工业化吸纳的这大约2000万青壮年农村劳动力属于粮食“高消费”人口**，他们短期内大规模进城支援国家工业建设，约等于把原来5000多万城市人口的商品粮消费突然增加近一倍。同期，还需要以农产品偿付苏联的工业投资。因此，为了保证国家工业建设和城市消费增加的需要，在当时城乡市场不发育的条件下，也只能把实行粮食统购统销作为长期政策。

中央在1953年10月开始实行粮食统购统销的同时，决定向农民进行“社会主义过渡时期总路线”的宣传教育。客观上粮食统购统销和社会主义改造对农民利益确实有影响，但当时中央认为必须使农民了解总路线是对农村局部的“小道理”起支配作用的“大道理”，也就是要求牺牲农民利益服从于国家工业发展。

但是，**国家工业化在城市中是通过把私营工商业改造为国家资本主义经济的方式来形成启动资本的，因此，在50年代这种以国家为名的资**

本主义经济，也必然如其他名义的资本主义一样必须进行资本的原始积累。

毛泽东对发展国家资本主义不仅高度重视，而且有清醒的认识。何况，国家资本主义经济在《共同纲领》的提法中，本来就是新民主主义的5种经济成分之一，**但在当时国营经济占比重只有10%的条件下不可能居主导地位**。1953年3月李维汉再次提出发展国家资本主义的建议，毛泽东即要求在当年6月15日的政治局会议上专门予以讨论。随后，他又**在10月2日政治局会议上赞成陈云关于统购统销的建议时，十分明确地提出：我们经济的主体是国营经济，有两个翅膀：一翼是国家资本主义，一翼是互助合作、粮食征购**。这两个翼如果没有计划收购粮食这一项，就不完全①。

这个论述已经表达了以国家资本主义的方式完成工业化的资本原始积累的意思。

后来到1955年毛泽东则直接指出，要让合作化适应国家工业化的发展。他在七届六中全会的总结发言《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》② 中指出：我们依靠同农民的联盟，取得粮食和工业原料去限制资产阶级。**资本家没有原料，国家有，就得把工业品卖给国家，搞国家资本主义。这就把资产阶级要搞自由市场，自由取得原料、自由销售工业品这一条资本主义道路制止住了**。并且使资产阶级在政治上孤立起来。

这时，在毛泽东的论述中，**政府推行农村的合作化来垄断市场、控制原料，不仅是防止富农经济占主导地位，而且已经与在城市搞国家资本主义来取代私人资本主义经济的宏观政策结合为一体了**。到1956年以后，原来在新民主主义制度的市场经济条件下，通过发展国家资本主义而居于领导地位的国营经济，不需经过社会主义改造，就自然地把国家资本主义直接转化为全民所有制的国家社会主义经济。当然，我们只能用取消市场交换这个制度变迁的前提条件的改变，来解释国家资本主义向社会主义的质变所具有的突然性。其实这种解释的苍白早已经被毛泽东自己揭露了。他曾经在文化大革命中指出：我们这么多年不知道搞的

① 参见王立诚主持的研究报告：《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第29页。

② 《毛泽东选集》第五卷，1977年版，第198页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

到底是什么，实际上搞的是国家资本主义。他的这个论点在理论上具有突破性，发展了列宁当年关于国家资本主义的论述。

历史地看，无论是国家资本主义还是社会主义，**从农业提取工业化的资本原始积累，是任何制度下我们这个农业国进行工业化的必然要求**。至于积累的主体是资本家还是国家，则只是派生的问题。

2. 苏联体制和经验对中国农村制度的影响

中国在启动工业化初期接受苏联援助的不仅是设备和技术，而且包括全套管理制度和计划体制，亦即，全盘苏化体制在城市形成。由于生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑，此后中国则不可能再走西方式的市场化发展道路，只能推崇和全面贯彻苏联经验。

尽管**客观上我国农业的资源条件与小农经济的生产经营情况与苏联完全不同**，但由于中国领导人并不完全了解苏联在农业集体化问题上的矛盾和教训，仍然相信苏联通过农业集体化解决粮食问题的经验是真的。1952 年 4 ~8 月我国组成劳模参观团访问苏联，当年 11 月在国内广泛宣传苏联集体化的好处，这些事件在当时对合作化起了推动作用。各地甚至因此形成了急躁冒进倾向。例如，山西长治地区新建了上千个合作社，其中 76% 把农民的牲口、农具归公，有的地方甚至把农民的棺材、羊皮袄也归了公。农民对此的反应是卖地、宰杀牲口、砍伐树木，消极生产。于是中央不得不在 **1953 年 3 月下发由邓子恢制定的《中共中央关于布置农村工作应照顾小农经济特点的指示》等文件，纠正左倾错误**。但时隔不久，邓子恢就受到毛泽东那个著名的“言不及义”的批评。

后来，就在第一个五年计划正式通过的第二天，1955 年 7 月 31 日，毛泽东说：“有些同志不赞成我党中央关于**我国农业合作化的步骤应当和我国的社会主义工业化的步骤相适应的方针**，而这种方针，曾经在苏联证明是正确的。他们认为在工业化的问题上可以采取现在规定的速度，而在农业合作化的问题上则不必同工业化的步骤相适应，而应当采取特别迟缓的速度。这就忽视了苏联的经验①。”

本书认为，由于苏联的革命是在大城市发动工人和士兵起义，**建立**

① 参见毛泽东在省、市、自治区党委书记会议上作的《关于农业合作化问题》的报告，见《毛泽东选集》第五卷，1977 年版，第 181 页。

的政权也并不包括农民和资产阶级，只是"工、兵代表苏维埃"。因此可以工人阶级的名义，从城市利益出发，在缺粮时派出"武装工作队"下乡强制征粮；在进行工业资本原始积累时把农民作为剥夺对象。中国主要是依靠农民为主的土地革命，**建立包括农民、小资产阶级和民族资产阶级在内的新民主主义政权**。因此，二者在革命的性质、国家的性质上，本来都是不同的。

但，如果人们都认同工业化是人类历史的进步，那么，**当中国完全按照苏联经验进行为国防服务的重工业化建设之后，高度分散的小农经济相对于这种必须不断地、大量地追加后续投入才能生存的资本密集型的国家工业而言，就是一种历史性的、必然的反动**。

既然工业化导致的这种经济基础自身规律的不可逆，也就必然迫使上层建筑和意识形态领域发生本质性变化。毛泽东不仅提醒在农业合作化的速度问题上反对急躁冒进的同志注意苏联的"这种经验"，而且在政治上批判道："他们老是站在资产阶级、富农或者具有资本主义自发倾向的富裕中农的立场上替较少的人打主意，而没有站在工人阶级的立场上替整个国家和全体人民打主意[①]"，这也与苏联类似的政治批判提法接近。以至于在2年后的反右运动中，对苏联在斯大林时期的集体化经验提出不同意见的人，也大多遭到"敌我矛盾"处理。

3. 统购统销与合作化相辅相成并逐渐政治化

有些学者认为，农村集体化进程中有政治原因。本书对此没有异议。但我们同时强调：那是由于社会主义改造的政治方针已经提出，**从农业提取积累的问题也已经纳入了总路线的基本纲领，因此，是否积极贯彻配合统购统销的合作化的问题才逐渐政治化**。

中央在关于实行粮食统购统销的决议中指出："现在供应方面所表现的紧张性，其**本质是反映了国家计划经济与小农经济和自由市场之间的矛盾**，反映了工人阶级领导与农民自发势力和资产阶级反限制的立场之间的矛盾。所以粮食问题不是采取枝节的办法所能解决的，而**从根本上找出办法来解决这个极其严重的问题，就成为全党当前极端迫切的任务。"当时提出的根本办法就是农业合作化加粮食统购统销**，这二者相辅相成。实行统购统销"不但在现在的条件下可以妥善地解决粮食供求的

① 《毛泽东选集》第五卷，1977年版，第183页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

矛盾、更加切实地稳定物价和有利于粮食的节约；**而且是把分散的小农经济纳入国家计划建设的轨道之内**、引导农民走向互助合作的社会主义道路和对农业实行社会主义的改造**所必须采取的一个重要步骤，它是党在过渡时期的总路线的一个不可缺少的组成部分**。”这种表述已经把实行统购统销与合作化结合为一体，作为过渡时期总路线的中心内容了。

合作化与农产品交易调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队专职大队长冯润登：初级社的粮食是统购的，除掉每亩无偿承担35公斤公粮以外，余粮要全部卖给粮食部门，但非粮农产品并不统购；农民家庭可以养猪、养鸡、种瓜、种菜、种果，虽然总量不多，但市场上都有买有卖；一直到成立高级社初期，农民仍然可以在农贸市场上买卖非粮农产品；随着人民公社的建立，统派购农产品品种不断增加，尤其是到了“三年困难时期”，农民能在市场上买卖的品种越来越少，市场逐步萎缩，甚至被完全取消。

河北省玉田县前任农委副主任刘福：我们玉田1957年出现手工业合作社。以前就有供销合作社、信用社。供销社由社员入股，乡镇以下有分社，供应日常用品，入社以小米为准折成现金，当时10斤小米折9毛多钱（其他入股或一些经济往来也以小米衡量）。信用社以现金入社，按当时货币，入社金一般为1万或2万。后来毛主席说人民公社好，1958年10月全县就都办人民公社。直到人民公社，仍有以村为单位入股的，但那个股实际上已不分红。

三、农业集体化的两重性

综合各种对集体化问题的研究，我们认为50年代的决策者推行集体化的目的既有经济的，也有政治的。但后者是前者派生的。

1. 农业集体化服务于国家优先发展重工业的经济方针

1955年7月通过的“一五”计划绪言指出：鉴于中国经济极端落后

的情况，必须“采取积极的工业化的政策，即**优先发展重工业**的政策，其目的在于求得建立巩固的国防、满足人民需要和对国民经济实现社会主义改造的物质基础”。这里已经**明确了工业化中优先发展重工业的第一个目的就是为了巩固国防**。但是，“小农经济在农业经济中还占绝对的优势。……**它是同社会主义的工业化相矛盾的**，必须以合作化的农业代替分散的个体的小农业”。

与农村改革推进了大包干以后海内外的学者关注的情况相似，当时的**中央也注意到土改后平均化的小农经济严重地不规模**，因此提出“党在农村工作中的最根本的任务，就是要善于用明白易懂而农民所能够接受的道理和办法去教育和促进农民群众逐步联合组织起来，逐步实行农业的社会主义改造，**使农业能够由落后的小规模生产的个体经济变为先进的大规模生产的合作经济**”。寄希望于以此“保证农业生产——特别是粮食生产和棉花生产的进一步发展，逐步地**克服农业落后于工业的矛盾**”。[①]

2. 集体化的政治目的

中央最初承认合作化与集体化不同，认为**合作社经济是新民主主义性质的**，而把集体经济看作引导农民走向社会主义的必由之路。因此集体化不可避免地带有政治目的：**发动和组织农民群众，推进社会主义革命**。

1949年3月中共中央七届二中全会指出：“没有合作社经济，我们就不可能领导劳动人民的个体经济逐步地走向集体化，就不可能由新民主主义社会发展到将来的社会主义社会，就不可能巩固无产阶级在国家政权中的领导权。”

那时，中央对合作经济与集体经济在提法上还是有本质区别的，而且认为从前者到后者是逐步过渡的。在1953年提出社会主义总路线以后，则对二者相提并论。认为个体经济的“自发趋向是资本主义”，只有集体经济才“能够更有效地与农村中的资本主义活动和贫富分化的现象作斗争”，达到共同富裕和普遍繁荣的目的[②]。

---

① 参见“中共中央关于发展农业生产合作社的决议”，《中共党史参考资料》（八）1980年1月第1版，第11页。

② 参见“中共中央关于发展农业生产合作社的决议”，《中共党史参考资料》（八）1980年1月第1版，第11页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

毛泽东在1953年10月中和11月初两次同中央农村工作部负责人谈话："要把互助合作这件事看作极为重要的事。个体农民，增产有限，必须发展互助合作。对于农村的阵地，社会主义如果不去占领，资本主义就必然会去占领。难道可以说既不走资本主义的道路，又不走社会主义的道路吗？资本主义道路，也可增产，但时间要长，而且是痛苦的道路。我们不搞资本主义，这是定了的。如果不搞社会主义，那资本主义势必要泛滥起来。"他借用《论语》里的话"群居终日，言不及义，好行小惠，难矣哉"，批评有些人"言不及社会主义"，"只在小农经济基础上"对农民办些发放贷款、兴修水利、改进技术之类的好事，"那就是对农民行小惠"。"不靠社会主义，想从小农经济做文章，靠在个体经济基础上行小惠，而希望大增产粮食，解决粮食问题，解决国计民生的大计，那真是'难矣哉'！"他提出农业生产合作社的发展要多一些、快一些。还说："中央现把百分之七八十的精力，都集中在办农业社会主义改造之事上。"①

而经过1957年的反"右"运动，到1958年8月，中央更进一步提出通过集体化向共产主义过渡。《关于在农村建立人民公社问题的决议》指出："人民公社将是建成社会主义和逐步向共产主义过渡的最好的组织形式。"考虑到当时的政治制度和意识形态的压力，这种提法是具有如此的高度，乃至于任何人都必须绝对拥护。也许由于这种政治压力抑制了不同意见，才造成"大跃进"的错误引发的调整和调整引发的政治权力斗争之中孕育出文化大革命。

3. 1949～1957年的农业经济实绩

如果以经济的增长作为制度效益的主要指标，那么**建国以后到高度集体化的1957年，我国农业经济不仅有很好的实绩，而且也的确为国家工业化提供了大量积累**。从附录三可以看出，无论是1949年建国后到1952年所谓"3年经济恢复时期"，还是1952～1957年的合作化时期，农业主产品的播种面积和总产量都有明显增加。粮食单产前者每年增长9.5%，后者每年增长2.1%。农业总产值前者平均每年增加14.1%，后者平均每年增加4.5%。显然，**合作化期间农业增长速度是下降了，但仍然能够维持增长**。

① 《毛泽东选集》第五卷，1977年版，第117～123页。

表 6-2　　1949~1957 年主要农作物播种面积和主要农产品产量

年份	总播种面积（千公顷）	粮食			棉花			油料			糖料		水果
		水果总产量（万吨）	播种面积（千公顷）	公顷产量（千克）	总产量（万吨）	播种面积（千公顷）	公顷产量（千克）	总产量（万吨）	播种面积（千公顷）	公顷产量（千克）	总产量（万吨）	播种面积（千公顷）	总产量（万吨）
1949		109960	1029	11318	2770	160	44.4	4230	605	256	120	283	
1952	141256	123979	1322	16392	5576	234	130.4	5710	734	419	218	759	
1957	157244	133633	1460	19505	5775	284	164.0	6930	606	420	426	1189	120

我们在农村基层做调查时，**大多数经历过初级社的人都对合作社经济制度及其对生产发展的作用持肯定意见。有的认为初级社时期是我国农村经济发展最好的“黄金时期”**。

初级社调查资料：

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1951 年，湄潭县开始土改，年底完成。1952 年搞互助组，大约 8~10 户为一组，以自愿为原则。1953 年下半年开始搞初级社，由于湄潭属山区，住户分散，初级社的规模通常只是 20~30 户。1954 年开始全面搞，当时湄潭县下设 8 个区，区下设乡（20 多个乡），均是县政府的派出机构。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：1953 年，初级社开始普及，一般是一二十户，大的四五十户为一社，这时农民的生产、生活水平都得到了提高。**1954 年是初级社的黄金时期，生产继续发展**。当时的村干部是由农民选举产生。随着初级社的建立，村政权无形中开始转移，因为主要活动都是以合作社为单位进行，而且村长也任初级社社长，虽然没有明确宣布取消村政府，但是我的印象是初级社成立后，村政权逐步被替代，或者说是自然消失。

总之，主要在自然村内部建立互助组、初级社的 50 年代上半期，中央关于我国农村的合作化政策，基本上是理性的、有利于农业生产的。只是到 1956 年大办高级社，开始以乡为单位通过并大社打破传统小农村社经济制度长期形成的以自然村地缘关系为主的财产权益边界；同时取消土地分红，几乎完全剥夺了农民土地权益，农业生产才受到较大影响。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第七章 从合作社到人民公社

中国政府长期主管财经工作的领导人薄一波在评说50年代开始的国家工业化的资本积累时明白指出："首先应当承认，在我们这样经济落后的农业大国，进行大规模的工业化建设，在开始一个时期内，**要求农民多提供一些积累是必要的，不可避免的**。资本主义国家筹集工业化资金，或者依靠残酷的原始积累、掠夺农民，或者对外掠夺殖民地，或者两者兼而有之。我们是**社会主义国家，不能那样做。但是，如果不在相当一个时期内，要求农民多提供一点积累，工业化资金哪里来**？当时党内党外都有一些同志过于同情农民，不赞成统购统销，他们的出发点可能是不坏的，但他们的意见是不对的，行不通的，因为没有考虑国家工业资金积累这一大的需要①。"

薄一波的书稿写作和出版，早于中国的执政党以代表大会政治文件形式、含有"政治正确"意义、正式于1992年承认市场经济和1997年承认资本经济；因此，也就给后人留出了更为深入分析的空间。本书以下分析，都仅仅是对薄一波强调的"我们是社会主义国家……工业化资金从哪里来"这个问题的注解。

第一节 集体化高潮的形成

1956～1958年的集体化高潮，仍然主要地产生于国家从农业提取积累和向农村推销工业产品的需求。此外，也是1957年苏联中辍了对中国已经开展的工业化建设的后续投资之后，中国发起以调动地方积极性为主要手段的"二次工业化"的需求。至于对后者必须缴纳的工业化制度形成期间的"学费"如何看待的问题，或者说，地方主导的"二次工业

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991年5月第1版，第281页。

化”也必须完成更为严重的原始积累的问题，至今仍被理论界忽视。

一、国家工业化的资本积累方式

1. 从农业为工业化提取积累

国家从农业提取积累主要有两个渠道：一是以10%左右的年税率收取农业税；二是设置工业品和农产品价格之间的剪刀差并通过统购统销和集体化来推行。在粮食价格和农业生产资料价格这两方面，20世纪50年代初以来相当长时期采取两头低的政策——粮食低价统购，农业生产资料供应也以保本微利为原则——以免提高工业成本和妨碍农业生产。

从农业提取积累用于工业建设的主要流程是：在国家财政实行一本账“统收统支”，控制管理全国经济的体制条件下，**任何单位和个人都处于严格的“科层体制”之中**，他们所生产的产品、所获得的消费资料，都依赖于国家计划分配。因此国家可以封闭城乡市场，在农村通过低价统购农产品和高价统销工业品来占有大部分农业剩余，在城市按照计划、同时附以票证，低价出售、分配给城市居民和工业生产单位，从而保持城市低工资和工业低成本。**国家以这种方式顺利地提取工农业劳动者的剩余价值，所产生的超额利润，以利、税两种形式纳入财政，然后通过财政的“二次分配”成为政府计划直接掌握投向的工业扩大再生产投资。**

2. 为国家工业化而加快合作化

国家在“一五”计划期末加快推进合作化，是出于工业化本身的需要。

因为城市工业按照苏联模式复制翻版出来的产品没有外部市场，必须卖给农民才能实现工农两大部类交换。而当时**初级合作社的规模的确不足以适应向城市提供原材料和工业品下乡的要求**。对此，毛泽东《关于农业合作化问题》的报告清楚地指出：

一是我国的商品粮食和工业原料的生产水平很低，而国家对于这些物资的需要年年增大，是个尖锐的矛盾。**不实现农业合作化，工业化事业就会遇到绝大的困难。**

二是国家正在进行由手工业生产到大规模现代化机器生产的革命，**而工业的最重要的部门重工业所生产的供农业使用的机械、化肥、能源等等，只有在农业形成了更高级的合作化的大规模经营的基础上才可能**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

使用。所以，农村必须进行社会制度方面由私有制到公有制的革命，**其与城市的工业革命是结合在一起的**。

三是为了**完成国家工业化和农业技术改造，需要的大量资金，这要从农业方面积累**起来。除了直接的农业税以外，就是发展为农民所需要的大量生活资料的轻工业生产，同农民的商品粮食和工业原料相交换。而大规模的轻工业的发展，不但需要重工业的发展，也**需要大规模的农业的发展**。

四是在中国不能搞资本主义，只有社会主义才能避免财富集中在极少数农场主手里，而使广大农民有成多少倍增加的购买力。

本书认为，以上四个方面的原因，事实上产生于50年代中期中国工业得到初步发展之后的客观需求。**不是或不主要是出于意识形态的需求**。后来，国家也确实是通过农村的集体化制度建设，基本实现了为工业提取积累的任务。其中，第三方面关于在重工业基础上，通过大规模轻工业的发展和大规模农业发展进行交换的设想没有实现。第四方面关于提高农民购买力的认识，也与后来农村出现大面积贫困的实际情况差距较大。

二、工农产品剪刀差

农产品统购价格和市场价格的差额，以及工业产品高于实际价值和农产品低于实际价值之间的差额，就是剪刀差。尽管当时的中央领导都明白旧中国的剪刀差是对农民的最大剥夺，但在50年代推行统购统销以后，国家工业化仍然主要是通过强制性地高价销售工业品同时低价统购农产品，占有大部分农业剩余，来完成资本积累。

1. 建国初期的农产品价格变动及其对工业建设的影响

1950年建国初期，中央就提出缩小旧社会遗留下来的工农业产品价格剪刀差的问题，**毛泽东和刘少奇都不赞同苏联通过剪刀差剥夺农民进行工业化的做法**。由于1953年推行统购统销之前，工农业产品交换还是市场决定价格，因此，工业品换取农产品的指数与1930～1936年的平均水平相比，提高了31.8%；与1936年相比，提高了45.3%。后来由于1951～1953年粮食供求失衡，粮价与农村工业品零售价相比上升了8%，年均上涨2.5%；粮食收购价格年均上涨5.2%，大于工业品价格上升幅度。可见，**建国初期工农业产品价格剪刀差略有下降趋势**。据测算，

1952 年农业部门每创造 100 元价值中，通过价格机制转移到工商业部门 17.9 元①。

同期的财政收入也受到影响。1952 年国家财政收入 183.7 亿元，来自工业部门的为 62.24 亿元，其中来自轻工业的为 42.39 亿元。而农业税率已达 11.9%。与历史上“什一税”的平均水平相比已经不低，靠提高农业税率来增加财政收入已经没有可能。可见，仅仅**提取农业税不足以使财政形成用于扩大再生产的投资能力**。

当时，由于**以农产品为原料的工业产值占工业总产值的 87.5%**，如果农产品的收购总量没有大量增加，工业生产也不可能有大量增加。而且那时还没有形成对立分割的城乡二元体制，农村人口可以、而且已经大量进入城市；**随城市人口增长拉动粮食需求、带动农产品价格上升就会成为长期的趋势**。这样下去，完全通过市场进行工农产品交换来为国家工业积累的资金也就必然减少。

2. 统购统销的政策目标变化

在国家提出统购统销之初的 1953 年，由于此前连续 3 年的农业有所增长，农产品价格每年只有 2.5% 的上涨幅度，相对还比较稳定，所以**国家可以根据市场价格与农民交易**。

接着 1954 年长江、淮河流域遭遇百年不遇的大洪灾，农业遇到灾害有所减产，**国家为了救灾，在非灾区又多征购了 70 亿斤粮食，价格随之有较大上涨**。1954～1955 年又征购了“过头粮”（应留的口粮、饲料粮等没有留够），并且，粮食部门也从略有盈余转变为亏损 2.55 亿元。1956 年虽然有丰收增产的局面和“三定”（定产、定购、定销）政策调整，但由于粮食购销价格倒挂，许多地方是“家家谈粮食，户户要统销”。**统购统销不仅已经不能按照市价与农民交易，而且也不能按照市场价格与市民交易**。国家政策的着眼点也转向掌握粮源和通过稳定粮价来稳定物价。

1958 年“大跃进”以后国家财政连续 3 年亏损总额超过 200 亿（当时的财政收支每年才不过 5 百多亿），**政府在累积赤字占财政年收入 30%～40%的困境中，已经不可能继续维持城市工业的扩大再生产。于**

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991 年 5 月第 1 版，第 280 页。（原文数据引自《经济研究》1990 年第 2 期）

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

是1959年以后统购价格开始明显地低于市场价格，使统购成为迫使农民交纳高额实物税的主要手段。此外，在不少地方由于“大跃进”中的浮夸风，上报产量过高而使下达的统购任务太大，各地经常征购“过头粮”，导致农民上缴国家任务之后，还要付钱买“返销”粮，在这样农业的外部环境不断变化的情况下，农民的负担随之不断加重。

> **农民交纳高额实物税调查资料：**
>
> 广东南海原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然：几十年来（到1992年以前），下亨村所承担的**粮食任务越来越重**。而且不管是公粮还是余粮都要交给国营粮站。土改以后单干时，下亨村每年无偿上交公粮1.2万~1.4万斤，约合**每亩60~70斤**，当时的余粮很少。初级社时期实行粮食统购，每年要交公粮1万斤，余粮5万~6万斤。高级社时，每年分别交1.4万~1.5万斤和9万~10万斤。1962~1968年，每年分别交1.8万~2万斤和12万斤；1968~1978年，每年分别交2.2万斤和14万斤。1979~1981年，每年分别交2.65万斤和15万斤。**平均每亩大约100斤公粮700斤余粮**。1982~1991年每年共交合同定购和议购18万斤左右。**30几年交粮增长了10倍**，直到1992年取消定购任务。
>
> 贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊（当地土生土长的干部，50年代初土改时从乡村基层工作干起，一直到1989年退休二线）：三中全会以前，记得是1977年5月8日我去下乡调查，曾经看到有一个村子23户人家，12户吃野菜，度不过春荒。那个时候，全县每年要上缴国家商品粮约4000万斤，**上缴比例占总产量的1/3，有些地方甚至占总产量的40%；农业的剩余几乎全部被国家低价收走**。由于农民负担实际上很重，遇到天灾人祸又没有抵御能力，因此国家对受灾的个别地方和库区还返销1200万~1500万斤。

3. *剪刀差的估算*

政府最初提出剪刀差比例是在1956年11月中共八届二中全会上，毛泽东说：有些同志希望把工农产品的剪刀差价赶快搞平，这是不可能的。因为现在**剪刀差价占财政收入的30%**，而直接农业税全国平均不过

10%左右。如果现在消灭剪刀差价，做到等价交换，国家积累就会受到影响。但是剪刀差价太大，使农民无利可图，那也是错误的……

这表明当时的政府很清楚，只有通过剪刀差征收高额的间接农业税，才能为国家工业化提取原始积累。

后来到90年代中期，作者曾经参加由杜润生主持的集体化制度问题研究课题①，那时的研究认为，70年代中期是粮食统购价与市场价差别最大的时期，当时市场价一般为统购价的2~3倍；统购量占粮食产量的20%以上，全国平均因差价而形成的“暗税”的税率大约为12%。在一些粮食主产区，统购粮占粮食产量的比率一般为30%~40%，甚至更高。以30%计算，对应的“暗税”的税率为18%；**以40%计算，对应的“暗税”的税率可达24%**。

粮食差价调查资料：

河北玉田林南仓镇11村六七十年代人民公社时期当过大队会计的崔柏申：当时市场上的粮价（即社员私下粮食交易价格）同生产队内部粮食的作价相比有很大差距。生产队作价麦子0.13元/斤，玉米是9分钱/斤，而社员私下交易的价格麦子0.3元/斤左右，玉米也是0.3元/斤左右。**市场价比国家定价高出2倍还多**。不过市场价格不大稳定，忽高忽低。如1961年时麦子价格达到每斤3元左右，也有的年份接近国家定价，降到0.16元/斤。当然这样还是要比国家定价高。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村甘治学（原生产队队长）：在生产队内部，粮食折价是按国家牌价，如大米，生产队按每斤1角3分9折；而社员一般私下交易价格则要3~4角之间，高出2~3倍。小麦则只比国家收购价高出50%左右，因为我们这里以大米为主食。其他作物黑市价也要比收购价高出50%，甚至1~2倍不等。

① 该项目为“农业集体化制度研究”，主要目的在于对集体化的内部运行机制进行分析。研究由福特基金会资助。本人参加了其中的部分调查研究，收集到河北、贵州和广东3个村集体化时期的连续5年以上的台账资料，并由农业部农村经济研究中心张照新博士做了整理和分析。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

4. 关于剪刀差的不同意见

据估算，1959～1984年国家征购粮食共约1.25万亿公斤。统购与市场价格的差额约为2500亿元。这25年间轻工业基本建设投资总额大约500亿元。**国家财政支援农业的资金总计大约2200亿元**。有人据此认为不存在剪刀差。我们认为，这些研究者的问题在于没有从其主要用项分析。财政支农资金中主要有两方面：

一是对国家兴办的水利、林业建设项目投资，如大型水电站堤坝工程或黄、淮河等流域的治理。在这些项目上，财政主要进行设施投资，这种工程不仅占用大量土地还大部分要由农民自带口粮出义务工去兴修水利，而且受益的也主要是城市和工业。

二是农林水事业费，这主要是各级农口部门的行政性开支。

因此，不能简单地以个别数据就认为剪刀差又通过国家财政支农资金返还给农民。

在各种关于剪刀差的讨论中，还有的研究人员提出：由于国家统购统销几乎控制了大部分农产品的商品量，导致可上市交易的商品量太少，在"可供交易"的农产品短缺的情况下，市场价格必然抬高。但这个价格并非真实市场价格。如果考虑统购统销条件下的市场短缺这个制度性前提，则真实的价格剪刀差不会很高。

这是一个很值得重视的提法，因为它与本书第一部分中讨论的农业主产品的长期供求趋势问题有关。一般而言，中国作为一个城市和工业都严重发育不足的农业大国，从长期看必然是"谷贱伤农"，除非遇到天灾人祸，否则农产品价格不可能抬高。

但是我对上述制度前提质疑的是：20世纪50～70年代正是中国工业化加速阶段，一般情况下工业化本来应该同时带动城市化加速，因此，本来也应该大幅度增加对农产品的需求并且拉动价格上涨。统购统销其实恰恰就是1952～1953年政府为了满足城市大幅度增加的农产品需求而建立的制度。另如上文所述，正是由于中国的工业化内在的"资本增密、排斥劳动"机制不可能与城市化同步，才造成统购统销长期化。有鉴于此，**既然无法把这个制度前提排除，也就无法重新计算没有这个制度条件下的真实市场价格**。

集体化中后期的工农产品交换中，工业产品价格越来越高于价值，农业产品价格则长期低于价值，剪刀差就更大了。据测算，农业部门每创造100元价值，通过剪刀差转移到工商业部门的价值量，1957年是23

元，1978 年是 25.5 元。1979 年粮食统购价格提高 20%，超购部分提价 20%，超购加价从 20% 提高到 50%。粮食的综合价格一次性提高的幅度达 49%。这样才使农业转移出去的价值量下降到 10 元[①]。**另据国务院农村发展研究中心 1986 年的推算，1953～1978 年计划经济时期的 25 年间，工农业产品价格剪刀差总额估计在 6000 亿～8000 亿元。**而到改革开放前的 1978 年，国家工业固定资产总计不过 9 千多亿。

因此可以认为，中国的国家工业化的资本原始积累主要来源于农业。

三、组织制度变化

建国之初的新民主主义的理论和政策相对比较平稳。1950 年允许农村土地买卖、自由市场和民间金融；**1951 年提出土地作股的合作社，1953 年认为土地股份合作社应该成为主导；同时开始合作社的立法工作。**而这些当年的做法和讨论，半个世纪之后仍然是改革遇到的“新问题”。

当时的中央一方面认为，土地改革只废除封建地主阶级的私有制度，并不废除个体经济和民族资本家的私有财产，这会为民族资本主义经济的发展扫清道路；而且土改以后农村私有经济基础上的竞争，本来就会使新的阶级分化不可避免。另一方面，也主张农民自愿组织劳动互助组，建立供销合作社和信用合作社。

但是，就在互助组经验不足、分配不合理、自生自灭等问题刚刚开始暴露出来尚未得到解决的时候，主要由于国家加快工业化的迫切需求，农业的合作化和集体化从 1953 年以后随之演变为政治“运动”。

1. 建国之初农村自发的要素流转

由于在土改中基本上是以村为单位按人口平均分配，原先的手工业者、小商贩和其他从事非农职业的农村人口在土地改革中也大都分到了土地，客观上许多农户的土地要素和劳动力不相匹配。因此，在土地私有化的条件下自然出现了买卖和租赁土地的现象。此外，农村中互相借贷的事情也大量发生。客观地看，这些情况有利于资源的合理配置，有可能使分散的小农经济逐步走向适度规模经营。

1948 年 7 月，中共中央以“新华社社论”名义发表的政策性文件

---

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991 年 5 月第 1 版，第 280 页。（原文数据引自《经济研究》1990 年第 2 期）

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

《把解放区的农业生产提高一步》中，就宣布了**土改以后允许土地买卖、雇佣劳动和一定条件下的租佃关系，保护私人自由借贷**。1950～1952 年新解放区土改前后，几个大行政区相继发布内容基本相同的有利于民族资本主义发展到农村去的**"十大政策"，包括土地买卖自由、雇佣劳动自由、借贷自由、经商自由等等**。唯独不再允许土地吃租。

2. 互助合作的产生及其区别

在进行土改的过程中，各地农村就普遍出现生产工具和牲畜缺乏的困难。

表 7－1

	耕地（亩）	耕畜（头）	犁（部）	水车（部）
地主	12.16	0.23	0.23	0.04
富农	25.09	1.15	0.87	0.22
中农	19.01	0.91	0.74	0.13
贫雇农	12.46	0.47	0.41	0.07
其他	7.05	0.32	0.38	0.06

资料来源：引自苏星著：《我国农业的社会主义道路》，人民出版社 1976 年版，第 11 页。

我们把上述数据中最主要的土地和耕畜作图分析，可以看出多少偏左的正态分布，这可能是由于土改政策规定保护中农和不分富农除了多余土地之外的财产，造成**中农和富农生产工具、牲口与土地匹配相对合理，生产发展比较快**。而原地主和贫雇农的耕畜等生产资料则低于其所占有的土地，生产条件也相对比较困难。

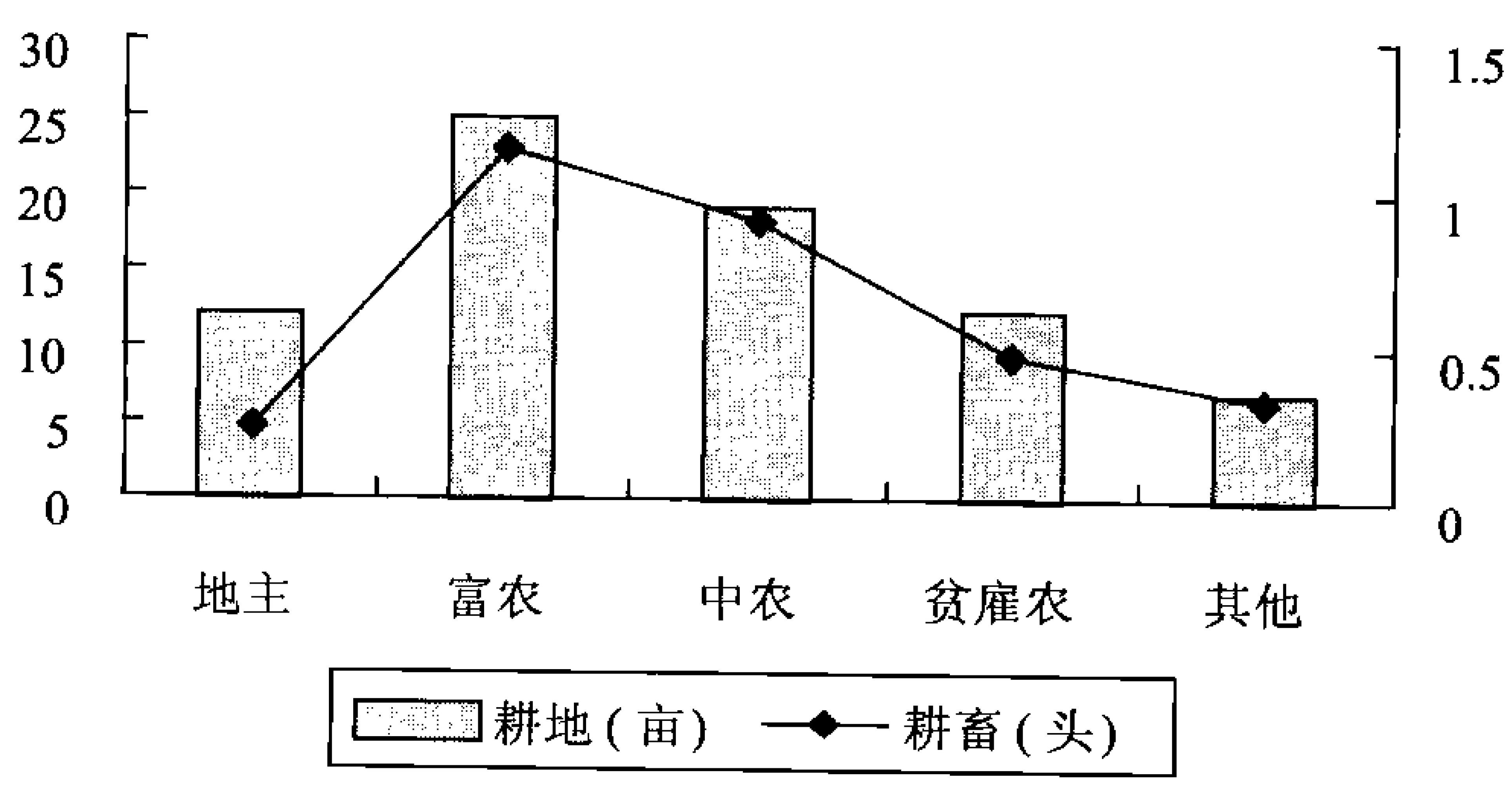


图 7－1

在劳动力绝对过剩、又没有门路从事非农业生产的情况下，分散弱小的农民确实有互助的必要性。于是产生了“插犋换工”和“变工”等农民过去就习惯的临时互助形式。由于各家劳动力的能力不同，各户作物的品种、成熟早晚的不同，因此农民在农忙时候互相换工，或把畜力变工，按照当地当时的标准折合成工钱或粮食，有收成后再结算；无论对销或补齐都基本上是等价交换。这与常年固定互助组不同。

互助组调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原专职大队长冯润登：我们1954年才开始成立互助组，确实是因为一些农户缺少劳力和生产工具，在自愿组合的基础上成立的，而且一般是以家族和亲友为基础的几户农民一个组（3～4户或6～7户）。下沙村共成立了6个互助组，入组农户占60%左右，其他农户仍是单干。

广东南海原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然：当时，整个下亨村共有土地250亩左右，大约200～300口人；共成立了三个互助组，参加的有16～17户，土地大约有90亩左右；还有36～37户农民没有参加互助组，这些没有参加的农户大部分都不缺少劳力和生产工具。除了参加互助组以外，还出现了请人帮种或交给别人代种的现象；但请人帮助种地，一般事先都要说好给多少钱或粮的报酬；交给别人代种，一般代种农户要承担公粮任务，还要返还一些口粮。当时，下亨村共有55户农民，把土地交给别人种的有3～5户，大约20多亩土地。

河北省玉田县前任农委副主任刘福：我参加过从土改到大包干的农村制度变迁全过程。我们玉田1947～1949年土地改革，在我当年工作过的玉田县窝洛沽乡，1950年就有互相换工，1952年开始成立互助组，晚的到1954年才搞。**互助组普遍按血缘组织**，几家自愿组合，而且常常是亲属、关系好的，也有能力差的老弱者组织在一起，土地是个人所有，家庭核算，生产资料归个人，搭伙种地。劳动互助主要体现在种和收上，统一劳动，按土地多少出工。这种组织带有血缘关系，并非行政命令。再就是生产工具，有什么出什么，有牲口的出牲口，大伙摊料，交一家养，后来集资买来的

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

> 牲口也交一家养。分配上各户分各户的所得。这样的互助组一般搞1~2年，长的搞到1954年，也有的到1955年6月，最长的搞到1956年。
>
> 1952年开始有小社，还是为了解决以工换工的问题。而**1953~1954年建初级社，不同于农民自发的小社**。初级社土地资产入社，大农具和牲口作价入股，劳动力集体出工，而原来的互助组和小社是以换工为主。

由于土改以后得到恢复的农村经济普遍以农户家庭经营为主，**在村社血缘、地缘关系约束下，形成了可以把市场条件下的外部化问题内部化的内在机制**，农民之间的“插犋换工”等自发合作的交易费用为0。因此，初期形式的常年固定互助组**只是在特定条件下才有经济合理性**。例如有共同兴修的水利设施或开垦的新耕地，有共同购买的大型农具或有共同经营的比较稳定副业，还要有愿意担当责任和风险的能人。毛泽东本来把这种固定互助组称为初级的生产合作社；1951年才把互助组和合作社区分开来，把以土地入股私有公用的称为初级社。后来又把土地等主要生产资料归公的农业生产合作社称为高级社。

3. 固定互助与合作社经济的问题、争论和对策

随着农业生产的迅速恢复和农户经济的初步发展，**最初自愿参加固定互助组的农民逐渐有了牲畜或农具，就大都恢复家庭经营，不再参加互助组**。另外，在互助组里要做到等价互利也相当困难，劳动能力强的人常吃亏；有能力兼做多种经营的农民，由于非农就业机会收益增加而更不愿意参加常年固定互助组。再加上不少地方强迫编组搞形式主义增加农民负担，于是在生产恢复较早的老解放区，**50年代初互助组涣散以至解体的现象**纷纷出现。

对这些现象一直有不同认识。1951年春，华北有的地方党委认为互助组涣散是农民中的“资本主义自发势力”的表现，是由于互助组的规模太小，组织程度太低，没有公共财产作为凝聚力。因此主张引导互助组“走向更高级一些的形式”，在组内“征集公积金，增强公共积累”，并且“出组不带”。进一步要发展成农业生产合作社，土地归社统一使

用，而且收益按土地分配的比例不能大于按劳力分配的比例。还提出应当用这些办法逐步削弱直至否定互助组织的私有基础。

这些提法引起了中央领导的重视，其中**最值得注意的是刘少奇的观点**。

1951 年 7 月 3 日，他针对中共山西省委《把老区的互助组织提高一步》的意见所做的批语指出："已有人提出了这样的意见：应该逐步地动摇、削弱直至否定私有基础，把农业生产互助组织提高到农业合作社，以此作为新因素，去'战胜农民的自发因素'。**这是一种错误的、危险的、空想的农业社会主义思想。**"两天后他把这个批语印发给来中南海听他报告的马列学院第一班学员；他在《中国共产党今后的历史任务》的报告中再次强调，"**企图在互助组内逐步地动摇、削弱直至否定农民的私有财产，走向农业集体化。这是完全的空想**"；"现在的互助组可以和工业结合，有一部分公有财产，但一般是建立在私有基础上的，不能破坏私有财产"[①]。

刘少奇关于把互助合作与集体经济区别的思想和不能动摇私有经济的观点当时曾引起过争论，毛泽东不同意刘少奇的观点，认为：既然西方资本主义在工场手工业阶段，即尚未采用蒸汽动力机械，而依靠工场分工以形成新的生产力阶段，则中国的合作化，依靠统一经营形成新生产力，去动摇私有基础，也是可行的。尽管这个说法明显回避了手工业与农业的本质区别：土地的不可移动和种植业生产与生物自然生长过程的不可分割，但据说刘少奇还是被这样的理论说服了[②]，后来他在七届四中全会上也为此作了自我批评。但在 50 年代初期领导人之间仍然可以有民主讨论的决策环境条件下，这些不同意见对当时中央形成对农村合作化的正确指导思想，确实有重要作用。

1951 年 9 月第一次全国互助合作会议按照毛泽东的提议举行，会议仍然基本体现了新民主主义的基本方针。因为会议文件强调指出，**土地改革以后农民有个体经营和劳动互助这两种生产积极性，个体经济在相当长时间内还将是大量存在的。互助合作组织还是建立在农民私有财产的基础上的，成员退出时有带出投资和股金的完全自由，不愿意积累公**

---

① 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，第 188～189 页。

② 参见王立诚主持的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996 年，第 15 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

共财产也不宜勉强去做；合作社的收益分配按地按劳的比例不宜规定得太死，不可过早否定或限制入社农民的私有财产，不可依靠自上而下的布置和命令主义的方法大搞农业生产合作社。

另一方面，这次会议也提出：要在继续普遍发展互助组的基础上，**在群众有了比较丰富的互助经验，又有比较坚强的领导骨干的地方，有领导地有重点地组织土地入股的农业生产合作社，并且认为它是向社会主义过渡的组织形式**。

这次会议根据这两方面的意见制订了中共中央关于农业生产互助合作的决议草案。**从这个时期的文件看，我国关于合作社经济的性质在认识上基本是清楚的，没有与集体经济相混淆。在农村经济政策的导向上也是慎重的**，尽管中共中央一向认为，合作社经济是向社会主义过渡的组织形式，但这次并没有过早地强调以合作化运动推进对小农经济的社会主义改造①。

4. 过渡时期总路线公布后的政治批判与坚持合作社原则的努力

到1953年，全国各省市参加各种农业生产互助合作组织的农户达39.47%，而入互助组的农户就达到了39.23%，到1954年入互助组的农户占总农户总数的58.37%；1955年随着合作社的发展，互助组下降到50.66%，互助组个数也减少了200多万。

表7-2　　1950~1954年全国各省市农业生产互助组发展情况

年份	合作化程度(%)	互助组（个）	参加农户数（户）	入互助组农户占总农户的(%)
1950	10.91	2801601	11510483	10.91
1951	17.54	4236712	19161253	17.54
1952	39.9	8026037	45364384	39.86
1953	39.47	7450212	15636863	39.23
1954	60.32	9931480	68477999	58.37
1955	64.68	7147023	60388790	50.66

注：1. 合作化程度是指参加各种农业生产互助合作组织的农户占总农户的比重。
2. 农业生产合作组织包括互助组、初级社和高级社。

① 参见《中共党史参考资料》（七），1980年1月第1版，第141~143页。

随着1953年秋天过渡时期总路线的公布，中央关于合作化的方针也发生了较大的变化。当年12月中作出的《关于发展农业生产合作社的决议》指出：

在经济上，**以土地入股统一经营为特点的农业生产合作社“日益成为领导互助合作运动继续前进的重要环节”**。不但指出合作社在统一使用土地、劳动力、资金等方面的好处；而且尤其强调，合作社“**能够在供、产、销方面更容易地和国营的社会主义经济相结合，而便于逐步地纳入国家计划经济的轨道**”。

在政治上的提法也首先强调，“从**农民是私有者和农产品的出卖者这种性质**所发展的个体经济的积极性，表现出农民的自发趋向是资本主义”，而合作社“能够更有效地与农村中的资本主义活动和贫富分化的现象作斗争”，“可以成为引导农民过渡到更高级的完全社会主义的农业生产合作社的适当形式”。

从此，在合作社和集体化方面的不同意见，被明确上升为“两条道路的斗争”。此后，毛泽东多次把主持农村工作的领导干部坚持从实际出发、稳步前进的主张，当做站在有“资本主义自发倾向”的富裕中农以至富农的立场上的“右倾机会主义”批判。

政治上的压力，确实是50年代农村合作社制度形成时所处的基本环境。但另一方面，当时刘少奇和中央具体从事农村工作的领导如邓子恢等同志，在顺应政治环境的前提下，仍然强调了合作社经济本来应该遵循的一些原则。例如在政府与合作社的关系问题上，刘少奇在直接指导和主持起草《中华人民共和国合作社法（草案）》时，对原稿中“合作社受国营经济的领导”这一条，就认为从法律上这么写不妥当，主张把它删掉。又如在下级社与上级社的关系上，他认为二者在经济业务方面是平等的法律主体，应是一种合同关系，上级社不得平调下级社财产。在各种合作社之间的关系上，**合作社是各自独立的财产主体**，亦不得损害和侵犯他社的财产权益。此外，在合作社的经营方式和内部制度上，他认为要允许多样性。**他最早肯定了河南新乡地区的农业社实行包产到队的做法，认为“实行包产到队，固定3年不变，超产奖励，这个办法好。农民有奔头”**。他认为，小块经营，干部群众都有经验。“一下子搞得太大，特别是穷村富村搞在一起，有许多的不合适。分小点，适当分权，有点自治权，适合于历史习惯，适合于人的管理水平，**适合于生产工具，**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

适合于生产力”；“社员劳动要有一定的自由，太集体化了不行”。合作社应该发展多种经营，可以办工厂搞加工业，也可以发展副业生产，经营的方式也可以灵活多样。在谈到发展农村的副业生产问题时，他曾指出：“应当照顾到合作社集体经营与社员家庭经营的必要的分工，使两方面的积极性都得到合理的发挥。目前，有许多合作社比较忽视、甚至不合理地限制社员经营家庭副业，这种偏向应当纠正[①]。”这些具体指示，在20世纪50年代上半期党内仍然存在相对民主的制度条件下，对农村经济体制，以及合作社财产制度经营管理制度的形成，产生了相当重要的影响。

后来在总路线确定、政治形势发生根本变化的情况下，从事农村工作的部门继续强调采取“渐进式”的办法。如1954年8月中央农村工作部关于半社会主义性质的农业生产合作社如何**逐渐社会主义化**问题的复电指出：“鉴于中国的基本区域地少人多，农民对土地的私有和依赖观念尚极深厚，所以**土地这一基本生产资料的公有化，不宜采取直接改变所有权的方式，而应如中央指示，随着生产的逐步发展而逐步降低以至最后废除土地报酬**。在废除土地报酬后，实现了完全的按劳分配，土地私人占有的作用和意义就根本上发生了变化，如果再禁止土地买卖，那么**在实质上就与公有差别不大了**。仅将地契留在社员手里，这是关系不大的问题，因为即使实现了完全的集体所有制，社员退社时也还需要另行调剂给予土地。至于如何在法律上规定土地公有或国有，使社会主义的农业经济制度，最后巩固起来，可以留待以后再来考虑。**为了实现土地公有，而冒然地一旦宣布取消土地报酬，那是错误的，只能引起混乱**；同时，如果想走捷径，用折价收买归公的办法，也是不合理的，不可能的，因而也是不正确的。土地是价格最大的一种农业生产资料，为什么不把合作社的公共积累投入扩大再生产，而用以购买社员的土地呢？这对发展生产显然是不利的。如果让一部分占有土地较少的社员出代价购买另一部分占有土地较多的社员的土地，用这种办法来实现土地公有，则更是不合理的。”

无论领导人，还是农村工作部门，做出符合农村实际情况的分析和政策讨论本身无可厚非；但如果与国家正处在加速苏式工业化阶段的宏

---

① 刘少奇关于合作社经济的论述，引自农业部农村经济研究中心关锐捷主编：《半个世纪的中国农业》，南方日报出版社，1999年9月第1版，第9～10页。

观需求结合，矛盾就必然产生了。

5. 合作化高潮

在上文所述国家工业化短期发生转向国家资本主义导向的重大经济体制变化，及其带来的上层建筑和意识形态变化造成的不可抗拒的政治压力下，由于明确了合作社经济具有的向当时那种“社会主义”的过渡作用，从1955年夏开始，全国掀起了农业合作化“高潮”。

建立初级社调查资料：

广东南海原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然：至于为什么要搞初级社，那确实是上级让搞的。上级下达了搞初级社的具体规定和要求，说如果不参加初级社，即收回土地，或将土地调整到边远、干旱的地区；有些干部说，土地是共产党给的，又不是你自己的，让你怎么办就得怎么办。**尽管当时也说是“入社自愿、退社自由”，但如果不入社或退社，就把土地给调整到边远、干旱的地区，耕种起来也是非常困难的**。所以，1955年9月开始搞初级社后，下亨村55户农民全部入了社，也没有出现退社的现象。

广东南海冯润登：**成立初级社确实存在上级号召和引导的因素**，但同时也明确了“入社自愿，退社自由”的原则；入社也要经过批准，有一些条件限制，如“四类分子”（即地、富、反、坏）以及与“四类分子”有牵连的，不准入社，上中农一般也不准入社等。此外，**劳动力多、生产工具多、家庭比较富裕的，一般也不愿入社**。有的村对不愿入社的农户也采取了一些措施，如将其拥有的土地收回，重新分配给边远地区、质量较差的土地等。

1955年夏天，参加合作社的还只有全国农户总数的大约14%（参见表7-3），其中参加高级社的只有农户总数的0.033%。仅经过1年到1956年夏天，前者就达到总数的将近92%，后者将近63%（参见表7-4）。同年9月底，前者为94.5%，后者为72.7%。**到了1957年夏天，前者将近98%，后者96%以上。**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表 7-3　　1950~1956 年各省区市初级农业生产合作社发展情况

年份	合作化程度（%）	初级社个数	入社户数	入社农户占总农户的比例（%）	入社耕地面积（亩）	入社耕地占总耕地的比例（%）
1950	10.91	18	187	0.0002	3223	0.0002
1951	17.54	129	1588	0.0015	39948	0.0026
1952	39.90	3634	57188	0.0500	1374146	0.0849
1953	39.47	15053	272793	0.2350	7337195	0.4510
1954	60.32	114165	2285246	1.9480	45141568	2.7520
1955	64.86	633213	16880928	14.1620	294239543	17.8120
1956	91.70	685231	35108688	29.1000	—	—

从上表可看出，从 1953 年开始到 1956 年初级社有了较大发展，其中尤以 1955~1956 年发展得最快。**1953 年全国大约有 15000 个农业社，每个社平均大约 8 户；其中只有 5 个高级社，每个社大约 37 户**。本来在 1953 年制定过渡时期总路线的时候，中央曾经预计用 15 年或更长的时间基本上实现农业集体化，但通过搞政治运动的办法仅仅用了 3 年多一点的时间就完成了——1955 年底合作社的数量大约达到 1905000 个。

6. 初级合作社的财产制度和分配方式

从互助组到初级社，土地的经营方式和分配关系开始发生变化。

（1）在土地方面，加入初级社的农户，其土地除留出一部分自留地外，其余土地全部折股入社，实行统一经营。并由社支付土地报酬，但**土地报酬必须低于农业劳动报酬**。如《东北区农业生产合作社章程》第十条规定：社员家庭之土地除各留出少量菜地及宅旁果园由自己经营外，其余土地全部入社；《华北区农业生产合作社试行简章》第十八条规定：社员须将土地按常年实际产量折合为"标准亩"，由社统一经营，"自留地"不得超过该社员占有土地总面积的 20%。1955 年 11 月通过的《农业生产合作社示范章程草案》第十七条规定：社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用，允许留有少量自留地，但是，**每口人所留的土地至多不能超过全村每口人所有土地的平均数的 5%**。

（2）耕畜及大件农机具等主要生产资料一般是由社租用（也可收买，转为全社所有），统一使用，由社付给报酬。

（3）收入分配实行以按劳分配为主，按股分配（红）为辅的办法。

在缴纳农业税、留足来年生产费用、预留一定数量的公积金、公益金（两项合计一般为总收入的1%～5%）及管理费后，剩余部分按劳、按股分配，一是用于支付社员入股的土地及耕畜农机具的分红或固定报酬；二是按劳分配到人。

（4）社员有退社的自由。社员退社时可带走其所有的生产资料，如土地、农机具等。

合作社制度问题调查资料：

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：初级社时把农户土地入社，根据土地的面积、土质的好坏定下“租子”，**年终“吃租”（按土地分红）**，其他报酬根据劳动的多少而得。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：当时初级社的财产关系是，农民以土地入股，但没有股权证，**分配是按地4劳6，也有的是地3劳7或地5劳5的比例**，年终分配统算。大牲畜和农具折价入股，逐年还清。但后来这也成了一笔糊涂账，许多地区没有还清牲畜、农具等的作价款。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安（54岁，任会计20多年）：1955～1956年建初级社，当时每位成年社员都要带股（土地、耕牛、资金）入社，土地、耕牛作价。例如，当年一头耕牛折200多元。**入社资金多出平均数的部分，分三年，按第一年40%，第二年30%和第三年30%的比例退还给社员**。该村基本上还清了当年的入社资金。

广东南海冯润登：1955年开始试点搞初级社。我所在的下沙村成立两个初级社（有一个是1956年成立的），入社农户共32户，占农户总数的40%，其余的农户仍然单干；当时，我任一社社长，还有二名副社长，一名治保主任和三名委员。对农户家庭拥有的土地和其他财产的处理办法是：将土地直接集中起来，不计算价格；而对土地以外的其他生产资料和生产工具，则按当时的市价估价入社，但不作股金，只计账，以后用现金返还。这样做，社员乐于接受。初级社的分配方式是：先将全社**收成的37.5%按农户入社的土地面积，以实物的形式分给入社社员**，然后再拿出一定的比例，

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

换成现金，用于分期偿还社员入社的非土地财产，还要扣除3.5%的公积金和1%的公益金，另外还要**无偿上交公粮35公斤/亩**，其余的实行按劳分配，根据社员所挣工分的多少分配实物。

河北省玉田县前任农委副主任刘福：最初的合作以股份制形式出现，初级社土地入股的办法是，冬季把地直接作价，春季青苗加价入股，其他生产性固定资产全部作价入股。当时公有化股份基金分两种，即公有化基金和生产费基金。公有化基金占70%，生产费基金占30%，社员出资是按上级给的框子进行，但也有的拿得多，有的拿得少，当时都没有典型，全县有十几户不入社。初级社按**土地分红，占收获的45%，劳动分配占55%。这个阶段是真正合作**，村的行政干部不在合作社记工分，小社社长也没有行政职务，政社分开，村干部都是义务工，行政上没有收入，交公粮时给一定补贴。

上述案例中，**贵州农村基层明确地把土地分红当做“吃租子”，三七、四六，甚至五五的地租率，取决于资源稀缺程度和农民与合作社之间的谈判。河北玉田也与解放前的地租率相同。广东南海的土地分红则类似于民国年间国民党政府试图推行的三七五减租。**

可以认为，**初级社的土地产权制度仍然体现了本书第一部分理论分析中所强调的“两权分离”的基本制度形态。**

7. 初级社的反复与高级社的建立

由于合作化过急过快，统得太死，引起农民不满。于是从中央到基层都出现了实事求是的调整。邓子恢经刘少奇主持的中央书记处同意，在1955年1~3月连续发出中央文件和指示，要求各地的合作社实行转入调整，基本稳定、控制发展，适当收缩的政策，并且着重强调农民自愿、牲畜作价的原则。**毛泽东对此总结为“停、缩、发”，并且起初也没有提出不同意见。**中央农村工作部据此原则协助河北、山东、浙江等省整顿合作社，**到1956年6月底，约有2万个不合格的合作社被退回到互助组或解散。**

但是，毛泽东在1955年5月视察浙江后，对整顿合作社不满，并且提到两条路线分歧的高度予以批判。6月他又在1956年的合作社发展是

应该翻一番还是翻半番的具体问题上与邓子恢争论。**毛泽东要求从1955年的65万个发展到130万个；邓子恢则坚持不超过100万个，而且强调巩固与发展兼顾。于是，7月31日他在《关于农业合作化问题》的报告中严厉批判邓子恢的右倾错误，这就是著名的全国批判"小脚女人"的来历。**随后，邓子恢在10月召开的七届六中全会上作了自我批评。毛泽东在会上的讲话，以及在陈伯达协助下编辑的《中国农村社会主义高潮》中，都强调农民对合作社的积极性，并且**强调办大社，要求由互助组直接进入高级社**；当年12月，他在《十二年农业发展纲要》中又进一步提出1956年完成初级形式的合作化，1957年完成高级形式的合作化。

在毛泽东的推动下，以运动方式在全国推进的、但财产关系相对合理的初级社存在的时间很短，只搞了1年。就于1956年发动了"并社升级"，1955～1956年高级农业生产合作社迅速发展，加入高级社的农户占全国农户总数的62.6%（见表7－4）。**1957年合作社并为大约789000个，每个社平均大约150户**；其中有753000个高级社，每个社平均大约160户。

表7－4　　1950～1956年各省区市高级农业生产合作社发展情况

年份	合作化程度（%）	高级社个数	入社户数	入社农户占总农户的比例（%）	入社耕地面积（亩）	入社耕地占总耕地的比例（%）
1950	10.91	1	32	0.00003	1152	0.00008
1951	17.54	1	30	0.00003	1152	0.00007
1952	39.90	10	1840	0.00200	56557	0.00350
1953	39.47	15	2059	0.00200	66194	0.00400
1954	60.32	201	11774	0.01000	236102	0.01400
1955	64.86	529	40080	0.03300	566729	0.03400
1956	91.70	307358	75407021	62.60000	—	—

建立高级社调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队专职大队长冯润登：1957年，上级说"为了发展生产力"，要求成立高级社，而且**带有强迫的性质**。于是，下沙的两个初级社合到一起，并吸收了所有的单干户，成立了下沙高级社，我任下沙高级社社长，其余的干

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

部还有二名副社长、一名治保主任和三名委员。成立高级社初期沙涌乡有4个高级社，分别是下沙、湖州、上沙和亨田；后来，亨田分成上亨田、下亨田，沙涌乡即变成5个高级社。

广东省南海市里水镇原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然：**至于搞高级社，更带有强迫的性质**，直接换了块牌子，由下亨初级社变成了下亨高级社。初级社变为高级社后，最大的变化是：初级社时，先要将收成的一定比例按农户入社土地数量进行分配，然后才实行按劳分配；而高级社时则是以高级社为单位统一核算，完全实行按劳分配，根据农户所挣工分的多少进行分配。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1955年响应毛主席的号召，合作化的步子更快一些。1956年加快步子搞高级社，**大约有50%的地区没有经过初级社就直接进入了高级社**。高级社与初级社的主要区别在于：高级社全部按劳分配，评工记分。土地和大牲口、农具都不再作股，也没有分红。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：1956年开始成立高级社，土地全部入社，不再"吃租"，耕牛和大农具折价，说是要按价还给农民，有些搞得好的地方还了，很多地方都没有还，是一笔"烂账"。**高级社下设若干个生产队，有的生产队就是原来的初级社，有的是将原初级社分为两三个生产队**，通常200户左右一个高级社，大的社可达1000户。这时矛盾开始出现，管理跟不上，不仅社太大，而且要采取统一分配的原则，由于有穷队、富队之分，分配上一刀切，很不合理，农民又都很怕吃亏，评工计分始终意见不一致，农民内部矛盾加深。

这些案例表明，高级社基本上是简单合并，把原来的初级社改为生产队。**其中主要的问题不仅是完全取消了农民的私有产权和家庭经营，而且突破了传统社区血地缘关系的土地产权边界，这必然导致对生产力的破坏和引起农民的反抗。**

尽管在推进合作化上施加了巨大的政治压力，但从中央到农村基层仍然有很多干部坚持实事求是。**邓子恢在1956年4月召开的农村工作部长会议上提倡"包工包产"，实行定额管理**，4月29日的《人民日报》

也有署名文章介绍四川江津的包产到户责任制。在广东、四川、安徽、江苏和山西等省的一些地区，也出现了很多实行包产到户责任制的高级社。在基层最有代表性的是浙江永嘉县委28岁的副书记李云河，**1955～1956年在燎原社进行“包产到户”试点成功**，一些地方的农村干部和农民起而效仿，温州地区1000多个合作社、17万农户实行了“包产到户”，这引起了从浙江到中央的不同意见。1956年11月26日《浙南大众报》公开批评，1957年1月省委对此肯定后《浙江日报》再发编者按语提倡李云河的试验。但是几个月之后，这些试验都在1957年的反右运动中被批判制止了①。

通过高级社的全面建立，国家可以直接以政治控制方式占有农业剩余，从农村提取积累的统购统销制度也随之得到全面贯彻。中共中央1957年8月8日发出了《关于向全体农村人口进行一次大规模的社会主义教育的指示》。紧接着8月9日 国务院又通过了《关于由国家计划收购（统购）和统一收购的农产品和其他物资不准进入自由市场的规定》。就在这些文件的贯彻之中，服务于国家工业化的农村高度集体化的基本制度，逐渐形成了。

本书认为，应该从性质上做出合作社与集体化的区别。

我们把**1953～1956年期间农村逐步推行的、仍然承认小农村社私有产权的初级社称为“合作社经济”时期**。而把自从1957年彻底否定私有产权的高级社的建立，到1962年“人民公社60条”的发布这5年时间，称为**农村“高度集体化”时期。而且认为，高级社的建立是我国农村合作社经济与集体经济相区别的重要分界线。**

8. 高级社的财产关系和分配制度

（1）从初级社到高级社，生产资料所有制和分配关系发生了根本性变化：

入社的农民必须把私有的土地转为合作社集体所有。**并取消土地报酬。**农业生产合作社应抽出一定数量的土地分配给社员种植蔬菜，这种

① 参见高光等著：《大梦谁先觉》，文化艺术出版社1990年5月第1版。书中记述了1955年浙江永嘉县李云河书记下乡调研之后搞包产到户试验的具体做法。80年代农村改革被认为是包产到户之后，李云河被安排到浙江省农村政策研究室任副主任；后因癌症去世。我在他去世之前因工作关系而曾经多次访问过他。谨以此书再版，表示对李云河这样敢于实事求是的前辈的不能忘却的纪念。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

土地按每户社员人口的多少决定，每人使用的这种土地，一般地不能超过当地每人平均土地数的5%。

（2）耕畜、大型农机具等主要生产资料转为合作社集体所有，但要按当地的正常价格议定价款的数目，分期付给本主，一股要在三年内付清，至多不能超过五年。

（3）大量成片的用材林转为集体所有，并分等作价，价款从林木的收益中分期付还。

（4）收入实行按劳分配。合作社全年的实物和现金收入在按规定纳税扣除当年生产费用和来年生产费用按一定比例留出公积金（一般不超过8%）和公益金（一般不超过2%）后，其余的按全部劳动日进行分配。

（5）社员有退社的自由。社员退社时可以带走他入社的土地或者同等数量和质量的土地，可以抽回其所交的股份基金和投资。

高级社不仅取消了初级社承认的农民私有财产权利，而且**打破过去氏族村社制度内部以“血缘、地缘”为边界的财产关系**，不再按照自然村建立生产组织，这就**打碎了传统的小农村社经济制度的组织载体**。相对于我国延续了5千年的农业文明，高级社及人民公社组织在中国历史上属于“史无前例”，为国家在农村建立政社合一的控制体制奠定了基础。

高级社制度问题调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队专职大队长冯润登：成立高级社以后，对原来初级社和单干户的财产，除土地全部无偿集中合并以外，对其他财产都进行估价、计账、合并，并决定以后逐年偿还。不过估的价钱普遍偏低，比如我家的一头牛才估价了120元。这项偿还工作一直到1965年完成；大都以实物偿还为主。

高级社取消了初级社时“拿总收成的37.5%用于社员入社土地分配”的规定，而是以高级社为单位，统一核算，统一分配，统一实行按劳分配原则，根据每户社员所挣工分的多少进行分配。具体办法是：先完成上级下达的征购任务，再留足种子，并扣除其他

所需支出（如偿还社员入社的非土地财产），然后再分配口粮；分配口粮采取的是**“算账按工分，分配按人口”**的办法，即用全社工分总额除以全社人口，得到人均工分额，达不到人均工分额的社员，属于“缺钱户”，就要按“工分分值乘以所差工分数”相应地拿出现金，无现金，即在社里借支、挂账，慢慢偿还；超过人均工分额的户，即为“余钱户”，可按“工分分值乘以超出工分数量”从社里领取现金；**口粮的分配则是采取平均的办法**，只是对老人和小孩分别规定不同标准的分配等级。但这种分配办法实行的时间不长，就被1958年10月吃“公共食堂”的办法代替，直到1961年7~8月份，才取消“公共食堂”并恢复原来的分配办法。

河北玉田刘福：1956~1957年搞高级社，大部分是一个村一个社，也有以村为单位入股的联庄大社。窝洛沽当时叫先锋社。高级社分两级核算，大队一级，社一级，社决定分配。高级社先核算，大队再核算。方法是各队报产，高级社派人下去核产，社以产量，大队以出工核算。高级社时产生了一平二调，但还实行工票，各村出工多少以工票为分配依据。1958年公社化，全社统一劳动，以村（大队）核算，各村土地多少不等，始终未能找齐。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：这时的村政权逐渐被生产性的高级社所代替（或者说是政社合一），村长和农会主席都已自然消失。只有高级社的社长有定额补助（不低于农村上等劳动力的水平），其他干部只有误工补贴。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安：1957年成立高级社，**以行政村为核算单位，生产活动以自然村为主**。高级社时期实行统一派工，生产、分配由大队统管，种什么由小队决定，因为虽然土地名义上是大队的，但各生产队都还保持原初级社时的地界。

高级社形成以社为基本单位的财产制度和分配制度，相当于后来文化大革命中一度盛行的“大队核算”。而高级社建立仅1年之后即在全国推行的、被人们称为“穷过渡”的**人民公社，只是把这种基本制度又提高了一级，亦即从大队核算升级为公社核算了**。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

有鉴于此，在从初级社到高级社的进程中有反对意见和群众闹事，从高级社到人民公社则不仅进展迅速，而且比较平静。

9. 退社风潮的起落

1956年开展并大社之后当年的粮食总产量虽然增长了5%，但这是在单产和农民收入都下降的情况下，靠扩大种植面积实现的。并且，粮食的生产计划只完成了97%，大多数种植业的生产计划都没有完成。**1956年秋收分配前后到1957年春夏，全国各地出现了闹退社的情况**。很多农民到北京上访，要求退社。据当时中央农村工作部收集各地材料估计，退社户一般占社员户数的1%，多的达5%，**有的地方合作社出现了垮台现象**。

社员要求**退社的主要原因**：一是约1/4贫下中农和1/3的中农、上中农收入下降。二是**取消了体现农民土地占有权利的“土地分红”**，大牲畜和农具作价也不合理。三是统得过死、干部作风差等管理问题。

农民要求退社和干部处理退社这两个方面，**都出现了过激现象**：一方面各地有农民自行拉牛、分粮、分地的；有数千农民请愿的；其中最严重的是广东发生的“仙居事件”，农民围攻领导、打砸县政府和公安局。另一方面，也有地方干部把农民退社作为破坏和向社会主义进攻，安徽凤阳县有地方斗争退社农民不发粮、布票；河南民权县甚至发生殴打96名退社农民，1人死亡、1人自杀的恶性事件①。

在大规模推进高级社引起的矛盾冲突尖锐的情况下，毛泽东在1957年7月青岛召开的省、市书记会上写了《1957年的夏季形势》，提出**城市开展反右运动的同时，在农村要对富裕中农的资本主义进行批判。中央决定冬春之交在全国开展社会主义教育运动，批判右倾机会主义**，打击地主富农的反革命行为，批判富裕中农的资本主义思想。各地在执行中派工作组，搞大辩论，开展以富裕中农为主要对象的批判斗争，发生很多极左错误。陕西某县斗争的158人中有79人被捆绑吊打，云南、广东都有类似行为，山东则吓死、打死10多人；仅广东一省，一个月之内就批判斗争了16000多人、逮捕2000人，几乎都是富裕中农②。

于是，**各地农民的退社要求在政治压力下、在1957年的“反右派”**

---

① 《农业集体化重要文件汇编》，中央党校出版社1981年版，第662页。

② 参见王立诚主持的研究报告：《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第55页。

运动期间被批判和制止。如果能够结合这个时期毛泽东关于国家资本主义的提法，人们对于1957年反右运动的实质有必要剥离意识形态包装予以重新认识①。

尽管高级社终于“稳固”下来了，但由于对富裕中农打击、斗争，农村中也形成了得过且过的心态，农民的积极性受到影响。特别是最有生产技术和经营管理能力的中农的积极性，不仅这次，而且在以后的一系列政治运动中都一再受到影响。

10. 人民公社与中央政府主导的国家工业化

国内外关于人民公社产生的原因有很多讨论。

本书上述分析指出，早在高级社阶段就已经取消农民私有财产的产权制度和已经形成社队两级组织结构。人民公社并没有发生实质变化，只是在这种制度基础上规模更大些、经济领域更宽些。而且**其动因同样是为了国家工业化**，尤其是在1957年我国胜利完成了“一五”计划，形成了大型工业产品的生产能力之后。

毛泽东对此一直是开诚布公、一以贯之的。他在强调办“一乡为一社、几乡为一社”的大社时就指出：“小社人少地少资金少，不能进行大规模经营，不能使用机器”。就在1957年冬、1958年春，各地在大搞农田水利基本建设中出现跨社、乡界，甚至跨县界的生产协作现象，毛泽东立即把这些作为例证来支持他的大社观点。早在土改时，中央就提出要“以乡为单位”搞“抽补”，即在全乡范围内实行“一平二调”、均平分配土地。但那时没有高级社这个打破村社制度的组织基础，因此没有搞成。到了**人民公社，终于不期然地实现了“以乡为单位”搞“抽补”的理想制度**。中央指出：人民公社“**一般以一乡一社、两千户左右较为合适**”。有的地方“也可以**由数乡并为一乡，组成一社**，六七千户左右”。“至于达到万户或两万户以上的，也不要去反对”②。

本人认为：经济发展本身的客观规律是不可逆的。**“一五”后期国**

① 作者倾向于重新讨论半个世纪以来关于左和右的扑朔迷离的“提法”，认为1957年的运动总的指向是压制一切不利于国家资本主义工业化原始积累的思想倾向和不协调行为。此后，中国意识形态包装的官方主导的反右，多数情况下在主要内容上是反左。唯一的例外是无产阶级文化大革命，其间，确实有很多在1957年“形左而实右”地把左派打成右派的人被打倒。

② 参见中共中央《关于在农村建立人民公社问题的决议》。这是中央在50年代第二次提出“以乡为单位”。第一次是土改法提出的“以乡为单位”分配土地。不过，这两次都没有被农民接受。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

家的大型工业产品已经形成规模供给能力，如果农村经济不能完全进入计划控制，很难让规模较小的5百多万个农业合作社有购买拖拉机和其他大型配套机械的能力。

事实上，1957年12月，由于当时已经**完成了高级社的建社工作，农村对工业产品生产有了很大需求**。于是，国家经委、水利部、农业部、第一机械工业部、全国供销合作总社联合召开了全国农田排灌机械及农业机械化会议，研究全国农业机械的发展规划。当时认为全国的工农业生产建设形势大好，**农村集体化有利于农业的机械化，对工业产生了极大的促进作用**。

11. 人民公社与地方政府主导的"二次工业化"

在中央政府主导的国家工业化初步形成了工业产品生产能力的条件下和从农业提取积累的制度基础上，出于我们这个超大型的大陆国家不可限量的国内需求潜力，执政党启动了不同于一般发展中国家的"地方工业化"。由于这是在苏联停止投资、中国不得不尽快偿付宗主国债务的同时，基本上依靠国内各地调动、整合资源的能力再次启动的工业化，因此也可以称之为"二次工业化"。

1958年1月，毛泽东在南宁会议上提出**地方工业要超过农业产值**。会后，国家经委根据毛泽东的意见，起草了**《关于发展地方工业的意见》**，提出："农业社办的小型工业，以自产自用为主，如农具的修理，农家肥的加工制造，小量的农产品加工等。"这是执政党第一次提到"社办工业"这一概念。3月毛泽东在成都会议上指出："他们（苏联）不工农并举，反对大中小并举。**我们是大中小结合，基础放在小的上，靠地方，靠小的**。"1958年11月，毛泽东在《对十五年社会主义建设纲要四十条（1958～1972年）初稿的批语和修改》中写道："我国人民面前的任务是：经过人民公社这种社会组织形式，高速度地发展社会生产力，促进**全国工业化、公社工业化、农业工厂化**。"1958年5月5日～23日中共第八届全国代表大会第二次全体会议在北京召开。会议通过了中共中央根据毛泽东的倡议而提出的**党的"鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义"的总路线及其基本点**。会议还基本通过了《1956年到1967年全国农业发展纲要（第二次修正草案）》。同年6月～8月《人民日报》、新华社连续报道小麦、早稻、花生等"高产卫星"的虚假高产典型。农业部发布了高估产的夏粮生产公报，宣布1958年粮食增产

69%。接着8月北戴河会议就发动了全国人民公社化的运动。在当时政治上反“右倾”的压力下，全党必须服从中央，于是各级干部立即“发动”群众，掀起了“社会主义高潮”。

1957年夏天各地相继提出钢铁、粮食的高产量指标，得到中央的鼓励。为了动员和组织全民投入“大跃进”，毛泽东提出把正在合并的大社，办成集“工、农、商、学、兵（民兵）”于一身的人民公社。他提出：我们的方向，**应逐步地有秩序地把工、农、商、学、兵组成一个大公社，从而构成为我国社会的基本单位**。1958年8月上旬他在河南省新乡县七里营乡视察的时候又说：看来“人民公社”是一个好名字，包括工农兵学商，管理生产，管理生活，管理政权。他指出人民公社的特点是“一曰大，二曰公”。

随之，8月17日~30日中共中央在北戴河召开的政治局扩大会议讨论和通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》。提出“几十户、几百户的单一的农业生产合作社已不能适合形势发展的要求。**在目前形势下，建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社，是指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针**”，“应该积极地运用人民公社的形式，摸索出一条过渡到共产主义的具体途径”，并且认为“共产主义在我国的实现，已经不是遥远的将来的事情了”。

北戴河会议期间，不少地方已经在并大社的基础上大批地建立了人民公社。例如河南省8月底已经把原来的38473个农业社合并成1378个人民公社，占全省农户的99.98%。河北省到9月上旬把原来的42183个农业社合并成951个人民公社，宣布实现人民公社化。9月10日中央决议在全国报纸上正式公布，《人民日报》发表社论号召“紧紧地抓住办人民公社这个中心”，“尽快地把人民公社的架子搭起来”。到9月底，全国农村共有23390个人民公社，占农户总数的90.4%。平均每个公社4797户；另据13个省1958年9月底的统计，其中有94个县是一县一个公社或一个“县联社”。10月1日《人民日报》发表新闻：全国农村基本实现人民公社化。

1957年底全国有大约790000个农业社，到1958年底，全国建立了23384个人民公社，包括12860多万户。**平均每个人民公社将近5600户，比1957年高级农业社的规模扩大了35倍以上。**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

人民公社组织制度调查资料：

河北玉田前任农委副主任刘福：1958年实行人民公社，政社合一，8个管理区建8个公社。分配以工分为主，而原来乡书记是拿县里补贴的干部，**高级社时小乡变成管理区，脱产人员多了，有的干部国家开支，有的村开支，类似现在的乡镇政府**。人民公社是政社合一，两级核算，乡变成管区，下设大队，以大队核算为主。**以生产大队的集体所有制为基础的三级集体所有制，是人民公社的根本制度。全大队范围内的土地，都归生产大队所有**，固定给生产队使用；耕畜和农具可以归大队所有，固定给生产队使用，也可以归生产队所有；劳动力除公社和大队按规定调用的外，都固定在生产队。生产大队对生产队实行包产、包工、包成本和超产奖励的三包一奖制度。**收入分配也在公社、生产大队和生产队三级进行**。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1957年高级社稳定后，生产情况刚刚稍有好转，1958年就开始大搞人民公社。现在的乡为原来的社，核算单位仍是高级社时期的村。公社虽然有些小加工厂、小作坊，但数量极少，基本上没有集体财产，公社实际上还是只承担政府行政职能。大队一级有自己的茶园、果园、小作坊，数量也不多。**由于高级社时期已经集中了土地和其他生产资料，所以当时搞人民公社没有再对土地作集中**。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安：1958年成立人民公社，除了把二三个生产队集合起来搞大食堂，集体吃饭以外，其他生产活动与高级社时期相同。

大队设支书、大队长、会计3名主要干部，每年拿固定补贴。补贴有粮食和现金两种，各生产队根据耕地面积分摊，其他大队干部，如妇女主任、团支书等只拿误工补助，由大队发给，也是由各生产队按田亩分摊。**当时的大队只承担行政职能，无经济职能，也没有集体财产。生产队长由大队提名，公社任命，其任命权与撤销权均由公社掌管**。生产队通常设正副队长、会计、计分员、妇女队长5名干部，**除了与社员一样按劳动计工分（误工补计工分）以外，无其他报酬**。当时的工分计算以分段包工为主，方法是根据一

项农活的多少定下总工分，例如除草200分，20名劳力，完成任务后评工计分。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：1958年开始成立人民公社，第一批是一区一社，全县大约八九个社，社长都是由原来的区长担任。从这时起工作乱得很，无章可循，没有一套管理办法。平调风、共产风刮得一塌糊涂，没有人敢提意见，生产大幅度下降。

12. 人民公社化的背景归纳①

1958年执政党大规模宣传发动人民公社是有背景的。

其一是经济背景。在社会主义总路线的决议做出之前，中共中央先于1958年3月8日~26日在成都召开工作会议，通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》及《关于农业机械化问题的意见》等文件。这些政策安排也都反映出，“一五”后期“工农两大部类交换”的客观需求越来越迫切，**在没有外部市场、不可能出口的制约下，国家初步形成的大型工业产品生产能力，必须、也只能在农村建立市场。**

同时还有外部因素的重大影响。即：苏联投资中辍之后的地方“二次工业化”。1957年中国完成第一个五年计划之后宣布第二个五年计划暂时停止，应该主要归因于苏联在1956年的苏共二十大对斯大林主义的批判和中苏两党的分歧初露端倪。此后，中国在苏联撤走专家的同时以调动地方积极性为名启动了地方工业化，也可以称之为地方政府主导的“二次工业化”。起初，不仅由**于大多数地方干部根本不可能了解何谓工业化，需要支付比中央政府主导的国家工业化阶段更多的工业化及其管理制度的“学费”——例如砍树、砸锅、炼铁之类的事件**；而且，中央政府还得在各地政府更大范围从农村提取工业化的资本原始积累的同时，增加支付苏联投资留下的巨额债务。

亦即，**无论中央政府的一次工业化还是地方政府的二次工业化，无论工业化的原始积累还是对宗主国的巨大债务偿付；都带来对国内“三农”的更大剥夺**。这也是1958~1962年期间人民公社体制调整出现反复

① 参见温铁军：“新中国3次对外开放的经验教训分析”，《我们到底要什么》，华夏出版社2004年版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

的原因之一。

其二，**意识形态的内在动因也很重要**。自从毛泽东把李维汉的观点提交政治局讨论，执政党在1953年把国家工业化必需的原始积累阶段的思想路线明确为“社会主义过渡时期”之后，**这种能够有效地动员国民的意识形态就客观地具有了利于资本原始积累的工具化作用**，并且必然随在苏联大规模投资导致国家得以短期快速推进工业化时期的需求、及其派生的1957年反“右”运动而不断得到强化——这就更加没有建立自我纠错机制的可能性；直到**1958年演变为以工业化为实质的“总路线”**，加速推进人民公社组织建设。

正如马克思主义指出的：上层建筑和意识形态一旦形成，就总是相对稳定地、缓慢地发生变革。而且，这种变革是在全部经济基础发生根本改变之后，才可能或快或慢地发生。

本来，为了国家实现“工业革命”而加快农村集体化，保证工农两大部类实现交换，是符合当时经济发展的客观需要的。**实际上各级干部绝大多数也并不反对农业合作化的步骤应当和工业化相适应的方针**，包括那些受到批评的领导干部本来也只是希望稳妥一些。因为，如果按照最初的规划，国家的工业化要到十几年以后才能实现；那么，农业合作化的进程也不必要或者不可能走得过快。

人们当时只不过没有清楚地意识到：西方的**工业革命必须经历资本原始积累**，要么伴随着英国式的“羊吃人”或美国式的“黑奴贸易”；要么是苏联式的强制剥夺农民。而在中国，既然进行工业革命不可避免，既然朝鲜战争之后已经走不了西方道路而只能选择苏联经验，又得到了苏联“援助”的156个项目的建设投资，形成了集中在大城市的苏式的国家资本主义的经济基础和上层建筑；那么其后也只能延续苏式的剥夺农民的路径依赖，才能走出充满矛盾痛苦的资本原始积累阶段。总之，无论是统购统销和合作化，还是后来向高级社和人民公社的过渡，50年代中后期的农村基本制度主要地不是根据农业、农村和农民本身发展要求建立的。

第二节　公社化的问题与政策调整

1957年的79万个高级社，基本上按照县、区行政管辖地域范围合并

为 1958 年的 2.3 万个人民公社，因此在公社化进程中，**高级社原来作为经济组织的性质就自然演变为人民公社的“政社合一”性质。这就大大方便了政府以政治手段、利用当时“以党代政”的政治体制完全控制农村经济**。

从一般西方经济学理论出发分析人民公社制度，似可得出基本肯定的结果。因为**这个体制一方面可以把小农经济几乎所有的外部性问题都通过“内部化”来解决，本来能够更大幅度降低政府与农民的交易费用；另一方面在组织规模扩大了 30 多倍的同时也大幅度提升了土地的经营规模，本来也应该能够产生农业的规模效益**。

我们不能对 1958 年的历史再做“如果没有人民公社会怎样”的假设，只能分析这种高度集体化的组织制度当时的主要问题是什么。作者认为：问题首先仍然在于这种农业基本经济制度变迁的外部环境——国家工业化通过剥夺农业和农民进行资本原始积累。

人民公社建立之初即按照国务院指示实行财政包干，成为国家在农村基层的财政单位，服从国家在政策、计划和资金 3 方面的统一管理；对内实行社一级核算，通过“一平二调”可以无偿占有全社范围内的资源和劳动力，由此就形成了按照国家计划与城市大工业进行交换的农村组织载体。各个公社必须建立的拖拉机站和“5 小工业”，当然都有效地扩大了农村对城市大工业产品的需求。而这些**工业品的购买只能由国家农业银行向人民公社提供贷款，再由公社在统购统销体制内部、按照国家规定价格以农产品抵付所获工业品的价款。这样，就可以让国家方便地通过农业银行的信贷和配合财政的结算，在高价的工业品销售和低价的农产品收购两头获得超额利润**。

就在人民公社建立的同时，中央于 1958 年 12 月 10 日结束的八届六中全会上，通过了《关于人民公社若干问题的决议》，同时还通过了《关于 1959 年国民经济计划的决议》，**在把北戴河会议搞浮夸提出的产量指标压缩之后，仍然确定了主要工业产品产量大部分超过 50% 的大幅度增长指标**。而这时，苏联已经中辍了对中国工业化的后续投资，导致中央政府主导的城市大工业出现严重困难和显著增加的财政赤字；而且，在这种“经济危机”打击之下国家已经公开做出调整——“二五计划”不得不暂停；与此同时，苏联投资形成的国家债务由于两国关系紧张而不得不加大以农产品偿还的力度。这些复杂因素倏忽之间集中发生，都

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

对农业的增长进一步形成了压力。

尽管人民公社制度为国家更方便地从农业提取资本积累奠定了基础，但这种超额剥夺的强制性制度必然产生过高的制度成本。不过，与1949～1950年发生经济危机导致了对“三农”的休养生息政策类似，1958～1960年的经济危机也导致了政府从最不经济的农村生产队的“退出”。随之，出现了“新经济政策”①。

一、针对人民公社问题的体制调整

产生于国家工业化高潮之中的“大跃进”和政治上反“右倾”运动中兴起的人民公社，一方面作为保证工业品下乡的组织载体，客观上对国家完成工农两大部类交换的任务起到了一定的作用。另一方面却在农业和农村经济方面出现了严重的问题，并且引起了中央的高度重视。但由于各方面的影响因素，农业政策调整反复很大。

1. 人民公社的问题

合作化初期的初级社仍然以土地入股分红的形式承认农民的私有产权，因此农业生产的确是有了较大发展。而从1956～1957年办高级社开始就不再实行土地分红，到1958年快速推进“一大二公”的人民公社，更是强制性地剥夺农民的财产权益，把合作社和农民的财产“归大堆”，刮“共产风”，引起了农民的极大反感。**在农业生产力水平比较低下的情况下，“一锄一镰”这种简单工具相加而劳动力并不减少，即使土地集中而且在个别生产环节上增加了拖拉机等现代要素投入，也并不能使规模效益大于更多的增加了的实际成本。**由于劳动力的积极性对农业的产量和效益起决定作用，农民对强制剥夺的不满在政治压力下没有公开表现的可能，于是普遍的消极反抗、转化为“出工不出力”，这是造成后来在“丰产不丰收”的1958年之后出现“3年自然灾害”的直接原因之一。

人民公社按照政府的意志，强制农村劳动力在乡、县的大范围实行“共产主义大协作”，加上1958年在农村完全不具备条件的地方搞“全民大炼钢铁”等等，再加上大办“公共食堂”、“放开肚皮吃饭”，对人

① 关于建国以来发生的周期性经济危机，作者从1988年起发表多篇文章予以论述。参见《我们到底要什么》，华夏出版社2004年第1版。

力、物资的大量浪费和秋收的耽误；以及通过“组织军事化、生活集体化”来集中使用劳动力而造成的对农民的人身自由的侵犯，还有“大跃进”的浮夸风吹起来的高指标、高估产和高征购的超额剥夺，不仅农民消极反抗，而且引起了广大基层干部的不满。

大锅饭案例

广东南海里水人民公社沙涌大队“公共大食堂”从1958年10月开始，到1961年底结束。当时20个生产队，共建“公共大食堂”13个（有的是2～3个生产队一个），我所在的下亨生产队268口人建立了一个“公共大食堂”。开始时，开饭时间一到，所有村民排着队都到“大食堂”吃饭，8个人一桌，菜是固定的，饭随便吃，而且不用交钱，但只准在食堂吃，不准拿回家。在刚开始的一段时间里，生产队的粮食还够吃，但由于无人监督，吃饭的人多，干活的人少，慢慢地，生产队的粮食就不够吃啦。到了1959年下半年，只好改变方法，实行“定量分级”的吃饭办法。

所谓“定量分级”，就是把所有参加吃饭的人按照一定的标准和条件分成14个等级，并规定每个等级的人应吃多少数量的饭。具体办法是：

1～6级为18～60岁的劳动力，确定劳动力等级的条件：一是劳动能力，这由大家评定，都看得见；二是能吃饭的数量，（这一条随意性很强）。1～6级的每顿饭的标准差别是：1级为6两4（过去的16两秤），2级为6两，3级为5两6，4级为5两2，5级为4两8，6级为4两4；但早晨不供应早餐。劳动力除了吃午晚饭不要钱外，1级劳动力每月发5元钱、2～6级每月发3.6元钱，以备其他开支。

7～8级为60岁以上的老人。仍有劳动能力的老人定为7级，无劳动能力的则定为8级，男女都一样。

9级为18岁以下参加劳动的学生。

10级为18岁以下不参加劳动的学生。

11～14级是按年龄的大小确定的没有上学的小孩。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

“浮夸风”是在人民公社“大跃进”时期形成的，主要是公社以上各级组织夸大数字；浮夸程度有时要达50%左右。但当时**生产队所在的村一级并不存在“浮夸”现象**，我们上报粮食产量都是按实际产量填报。

（广东南海里水镇原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然口述，农业部农村改革试验区办公室朱守银整理。）

1958年全国大约有10%的粮食烂在地里造成“丰产不丰收”，就在秋收以后反而出现了全国性的粮食、油料、猪肉、蔬菜等主要农产品供给下降，引起了社会恐慌。中央很快就认识到，这种情况是农民和基层干部自发反抗的一个集中表现。

2. 最初的调整意向

有鉴于此，在1958年全国推行人民公社化以后，毛泽东于10月外出视察，并相继召开一系列重要会议：11月2日第一次郑州会议，11月21日武昌政治局扩大会议，12月10日中共中央八届六中全会，1959年2月27日第二次郑州会议，主要对人民公社的理论和政策问题进行讨论。在首先肯定成绩的前提下指出：人民公社在相当长时间都将仍然是集体所有制；急于转为全民所有制和“进入共产主义”是轻率的表现，助长了“小资产阶级的平均主义倾向”。按劳分配在长时期内必须占重要地位。**针对左的错误，中央作出继续纠偏和调整人民公社的体制政策的决定。其中的第二次郑州会议强调了等价交换规律不可违背，提出必须以生产队为基础的思想**，同时还制定了整顿人民公社、纠正错误的若干方针，即：统一领导，队为基础；分级管理，权力下放；三级核算，各计盈亏；分配计划，由社决定；适当积累，合理调剂，物资劳动，等价交换；按劳分配，承认差别。**毛泽东要求讨论生产队的部分所有制问题。后来在八届七中全会上又强调清算公社化、大跃进中无偿调用高级社和社员的物资、劳动，决定退赔**，必须使生产队有部分所有权①。

1959年5~7月，中央进一步决定**恢复自留地，允许私人喂养家畜，**

① 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，1993年第1版，参见《中共党史参考资料》（八），1980年1月第一版，第11页，第293、473页。

社员住宅前后的零星树木归社员私有。在庐山会议上，毛泽东又提出使生产队成为半核算单位，恢复农村初级市场的调整意见。

可以认为，**后来在1960～1962年决定的人民公社体制调整的主要政策内容，本来在1958～1959年就都已经提出了，而且主要是毛泽东亲自提出来的**。按照50年代政府的动员和控制能力，只要中央一声令下，本来应该能够在3～6个月完成人民公社体制调整，那就会减少很多不必要的损失。

3. 财政危机和政治变局引起的形势进一步恶化

在1959年7月庐山会议前，中央和各地本来是在有限度地检查和克服"左"的错误。但是，**1958年的大跃进已经使财政出现了超过10%的亏损，导致国家"二五"计划因投资能力不足而难以为继，不得不推迟实施**。这又使得大跃进中新增加进城搞工业建设的劳动力无法安排(1960年城市人口比1957年增加3000万)。城市中出现了建国以来的第二次刑事犯罪发案高峰[①]。

于是，在庐山会议中期，**毛泽东认为如果人们对于"问题不少"看得太多，会在财政形势已经出现困难的情况下失去控制，影响以工业化为实质内容的总路线的全面贯彻**。遂以彭德怀元帅写信批评"大跃进"的事为转折，改批左为批右，发动了1957年反右运动之后的第二次对"右倾机会主义"的斗争。接着，就是全国范围掀起了反对"右倾机会主义"的政治运动[②]。

这次政治运动对经济的最为直接的反作用，就是使本来可能减少农业损失的人民公社体制与政策的调整中断。

4. 高度集体化的严重恶果

在1959年10月15日中共中央批转了农业部党组的报告，这份报告悖于常理地把5～7月人民公社体制调整中各地按照当地实际情况作的一些改变，批判为"右倾歪风"。中央加的按语指出：这"实际是猖狂的反对社会主义道路的逆流"，必须"彻底加以揭发和批判"。这意味着在

① 根据司法部的研究，我国20世纪50年代有5次刑事犯罪高峰，每一次都与经济形势恶化、失业（下岗、待业）增加有关。

② 彭德怀提出的意见所针对的主要是地方工业化的原始积累，客观上应该属于左倾。大多数1957年所谓"右派"的意见也如此。这些颠倒左右的提法，可认为是上文提及的意识形态已经工具化的证据。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

批判“右倾机会主义”的政治运动中，又肯定了有些地方那些过于激进的做法；虽然后来被中央发现之后有所纠正。

案例：为“大跃进”创造条件的镇原冤案①

甘肃省镇原县，曾是陕甘宁边区革命根据地的一部分。自然条件差，人民生活历来贫困，每遇灾年就闹饥荒。下达的征购任务一直偏重。实行统购统销后，年年都购过头粮。1954 年，实际征购粮占总产量的 30.5%；当年回销粮食占购粮数的 27.1%。1955 年受灾减产，仍征购了 22.9% 的粮食；当年回销粮为购粮数的 106.3%。1956 年收成较好，但完成征购后，当年回销粮仍占购粮数的 43.6%。1957 年大旱将近 200 天。加上冻、雹、虫灾，粮食减产四至五成。平均亩产只有 82 斤。县里怕向上级交不了差，经反复研究，虚报为亩产 95 斤，后又被加码到 115 斤，并据此定下征购任务，结果，当年回销粮 3300 多万斤，为购粮数的 130.3%。1958 年，因大部分劳力被抽调去大炼钢铁，大搞水利，丰产没丰收，当年回销粮食仍占到购粮数的 75.6%。由于年年都购过头粮，农民家中毫无储备，经常青黄不接。1957 年因灾减产后，有的人因断粮外出逃荒；有的人宰杀小猪、小狗、小猫、母猪甚至耕畜，用来充饥；有的人乱找代食品，吃苜蓿秆、洋芋蔓、棉蓬籽、谷衣子、荞麦衣等。浮肿、中毒、死亡现象不断发生。

县上一面派干部下乡组织群众生产自救，一面向上级报告灾情。县长许国和、副县长张万寿还以个人名义，向省、地领导机关写了报告。省、地领导和有关部门负责人也多次到镇原县调查了解情况。1958 年 1 月，平凉专署针对许多区乡已经出现的饿死人现象，决定尚欠的 100 万斤购粮任务停止入库，还批判了虚报、冒进的做法。同年 5 月平凉报请省委批准，拨给供应粮食指标 1800 万斤。

① 中共镇原县委党史办公室祁学民整理，原载《百年潮》1999 年第 5 期。收入本书时做了删节。

但是，**由于地委领导强调，镇原的粮食问题，根本原因是反革命在作怪**，于是，粮食问题便成为制造一起重大“反革命集团”案的主要起因。1958年7月，平凉地委派出工作组进驻镇原县，从粮食问题入手，发动群众大鸣大放、大字报、大辩论，“拔白旗”、“反右倾”、反“瞒产私分”，打击“阶级敌人的破坏”，搞起了所谓“政治大革命”和“组织大革命”。在工作组的操纵下，7月下旬至8月中旬中共镇原县三届一次代表大会，14天会期中，就以9天时间批判县、乡领导干部30多名，撤销职务的农业社干部达400多名。

据地委工作组10月2日的《镇原县两个月工作情况报告》反映，已贴出大字报500多万张，“插红旗”两万多，“拔白旗”（撤换农业社干部）870多名，打击“阶级敌人”2000多人。其中逮捕了1041人。至10月20日，逮捕人数又增至1096人。大逮捕时，全县分为五个片，每片派一名工作组成员或县委常委担任工作组长，随身携带盖好印章的逮捕证，随时填写，随地捕人。一次，工作组负责人在先锋农业社听到群众反映没粮吃，请求供应回销粮，即指示随从人员把反映问题的人名记下来，立即召开群众大会，一下子就逮捕了48人。另一次，工作组负责人和县委一副书记到马渠一带下乡，几天时间就抓了200多人，还用麻绳把人串起来，一串一串地往县上拉。

10月22日，甘肃省委第一书记张仲良来到镇原县，听取了潘焕杰对当时镇原县情况的口头汇报后，竟然立即表态：“事不宜迟，迟则有变，立即逮捕，一网打尽。”当晚，便从平凉、泾川调来了公检法干部和公安部队。24日，县城全部戒严，到处架起机枪，分三批逮捕了许国和、张万寿等县、社干部169名。10月31日，省委批准将此案定性为“许国和、张万寿反革命集团”案。全县被定为案内成员和受株连的1650人，其中逮捕判刑的1503人（后死于狱中333人），管制147人；前后受到批判斗争的3000多人。“大跃进”期间的镇原冤案中，**县委15名委员，有13名被批斗或逮捕；全县10名县级领导人，8名被批斗，2名被逮捕**；57名科级

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

干部，37名被批斗或逮捕，其余或被列为嫌疑，或被下放劳动，或自流无职了。工作组还以其他各种罪名批斗干部380名，处理了248名，其中逮捕劳教、管制的97名，监管13名，开除公职的59名，留用察看的46名，降职降级的33名。镇原县的干部队伍就这样被打散了。逮捕关押的人受到严重的人身摧残。逮捕时压倒在地，麻绳五花大绑，像捆柴一样，用脚蹬踩揉捆，有的当场就被捆得昏死过去，有的造成终身残疾。许国和、张万寿入狱后，专门给带上20多斤重的特制镣铐，并采用各种酷刑进行折磨。张万寿因“认罪态度不好”，还给戴上“骑马铐”（即从裆下把两手铐上），站不起，蹲不下，几天几夜疼痛难忍，喊叫声惨不忍闻。

到1958年底，全县除被定为“反革命集团”案内成员和受株连的1650人外，还在社会上逮捕了1347人，戴上“四类分子”帽子的347人，批判斗争了2522人。随意扣粮扣饭、打骂批斗、体罚捆绑等等违法乱纪事件随处可见，甚至出现了逼迫群众趴驴粪、钻鸡窝、抱磨扇、拔胡子等污辱人格的做法。群众则一度把干部视为“特殊阶层”、“官老爷”，避而远之。在有些地方，群众吃一顿好饭，也要站岗放哨，唯恐干部看见。

正是在这场“政治大革命”和“组织大革命”运动所造成的严重政治压力下，上面“一言堂”，下面“随风倒”，谁也不敢再说实话，报真情，自然也就“顺利”地很快形成了所谓“大跃进”的局面。两个月时间内，就将全县875个农业生产合作社合并成为10个人民公社，实现了人民公社化；**全县抽调7万劳力（占总劳力数的72.5%）到华亭等地大炼钢铁**。在农村开展收缴废铁运动时，甚至荒谬地提出：“交一把镢头就是消灭一个帝国主义，藏一个铁钉就是藏一个反革命”。把群众家中凡是铁的东西，从饭锅以至妇女的发卡，统统收缴了。**大炼钢铁之后，紧接着又集中8万多劳力（占总劳力的83%）大搞农田水利建设**。与此同时，又很快宣布实现了“万厂县”，“七天扫除文盲”，办起了700所大学等等。当时，各地竞相“放卫星”，牛皮越吹越大。什么千斤乡、千斤社、万斤川、万斤塬，深翻地15尺、亩施肥200万斤、亩下籽180斤、亩产粮40万斤、“耕一余十三”（即耕种一年所产粮食够

吃十四年)等名堂,都出笼了,以至于**把1958年全县的粮食亩产确定为比上年的实产翻两番**。与此同时,还大刮"共产风",提出"有饭大家吃,有衣大家穿,有钱大家使,有债大家还,劳动不记工,分配平均摊"等口号,任意平调劳力、土地、牲畜、家禽、农具、房屋、树木、生活日用品等,有的地方甚至连为老年人准备的棺材都平调去了。

广大农民群众在政治上遭受打击迫害,经济上被肆意掠夺,生产积极性严重受挫。再加上自然灾害,就造成人口死亡,劳力减少,牲畜数量下降。据1961年统计,1958年以来全县人口不但没有增加,反而减少了6708人。根据县委在马渠公社三个大队的调查,**3年死亡人数占总人口的12%**。由于人口死亡和逃荒外流,使**全县劳动力由1957年的12.8万,减少到1961年的10.3万,3年多时间减少了18.8%**。同期,全县牲畜减少了4346头,存活的也都瘦弱不堪。

据说**这个冤案是1960年被谭震林副总理发觉,反映给了周恩来总理**。当年西北局兰州会议后,省地县三级党委分别对3年来的工作进行了检查,决定复查"许国和、张万寿反革命集团"一案,并于1961年1月12日释放了许国和等部分被关押判刑的人。大部分问题只作了内部纠正,未公开平反,而且结论材料还都不同程度地留了"尾巴"。党的十一届三中全会以后,**1981年3月19日,甘肃省委发出为此案彻底平反的通知**,至此,这一延续了23年的重大冤案才得以画上句号。

连续的反"右倾"运动造成了严重的恶果。在农业生产工具水平较低的生产力条件下,作为生产力第一要素的农民劳动者的生产积极性受到压抑,消极怠工成为普遍现象。导致农业产量大幅度下降。

据统计,开展反"右倾"以后,农业总产值出现连续下降:1959年比上年下降13.6%;1960年又下降12.6%.粮食总产量1959年只有3400亿斤,下降15%;1960年减少到只有2870亿斤,进一步下降了15.6%。其他主要农产品的产量也全面下降。农业的减产使农民收入和消费都大幅度减少;再加上1959年在产量减少的同时征购增加14.7%,

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

最终在1959~1961年的3年之间，造成大批农民饿死或市民严重营养不良的严重恶果。我们的历史称之为“3年自然灾害”。

“3年困难”调查资料：

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1959年粮食减产，以后就是“3年自然灾害”时期，全县60万人中，饿死了13.7万，**有些地区死了一半，甚至出现绝户**。在这种情况下，1960年开始政策调整。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安：1959~1960年发生饥荒，**高山村当时共有800人，饿死200多人，相对来讲死人少，原因是由于产红薯较多。**

刘少奇在1961年12月20日~1962年1月10日的中央工作会议上发表书面报告指出：这3年农业不是增产了，而是减产了，减产还相当大。**工业1961年减产40%还要多**一点，1962年也难以上升。……应该承认，事实就是这样[①]。

占工农业总产值绝对份额的农业产值大幅度下降，连带财政投资能力下降；资本密集的城市工业本来吸纳劳动力就业的能力就很差，一旦没有新增加的扩大再生产能力，上千万城市人口不得不向农村“下放”[②]，全国工农业生产和城乡经济生活陷入僵局。

在饥饿和死亡的威胁下，由生产大队、小队干部带领，各地农村几乎普遍瞒产私分。**基层干部在带头对抗上级统购政策的暗中操作中，又难以避免自己发生“多吃多占”**。在普通社员严重缺粮的情况下，老百姓当时讽刺干部贪占行为的说法是：我家死人，你家添丁。亦即只有干部家还能有生育能力。这种差别几乎就是“你死我活”的阶级斗争不断发展的客观依据。**正如列宁所说，“越是贫困，哪怕细微的差别也会被当做阶级与阶级的差别”**。并且，由于农村极度贫困，使1963~1965年开

① 《刘少奇选集》下卷，第419页。

② 这就是历史上第一次“上山下乡”运动。此后，60年代末和70年代中期当城市经济发生危机的时候，都会采用这种应急措施。因此才有新中国50年历史上的3次“上山下乡”和“知青文化”。

展的清政治、清经济、清组织和清思想的"四清运动"中，出现了"老四不清干部下台，新四不清干部上台"的问题。

于是，自从苏联停止对中国工业化投资之后本来必然发生的一系列经济问题，在人们不得不受制于当年的意识形态和上层建筑、难以正确认识自身发展的客观规律的情况下，随之演变为不断的政治运动。

二、"自然灾害"引起的政策调整

1. 重新反左和"60条"的制定

在1959年开始的全面经济危机的压力下，中央曾经于1960年上半年就人民公社劳动力安排、收益分配等发出一系列指示；但是由于**快速工业化时期形成的路径依赖，以及城市导向的指导思想仍占上风**，对关键性的问题解决乏力，更未能化解农民以消极怠工为主要形式的反抗，因此，"自然灾害"局面仍然难以扭转。直到1960年冬天各地报告很多农村出现了饿死人的现象，城市供给也不得不实行配给制。于是，**中央提出了"调整、整顿、充实、提高"的8字方针，决定重新开始纠"左"**[①]。

此后1961年3月广州会议提出"六十条"，即《农村人民公社工作条例（草案）》，内容大部分是再次重复的1958～1959年的调整政策。毛泽东于9月也再次提出把人民公社的基本核算单位下放到生产队的意见；这个意见先于10月到基层试点，然后到1962年2月23日中央发出《关于改变人民公社基本核算单位问题的指示》，**规定生产队的规模约20～30户，这相当于原来的初级社**。接着到1962年9月中共八届十中全会通过《农村人民公社工作条例（修正草案）》，这个文件几经修改，才**终于把生产队的土地和财产所有权承认下来**，确立了人民公社"三级所有，队为基础"的新体制和**允许农民部分实行"三自一包"**的新政策。此外，还规定可以实行包工包产的责任制。

2. 价格与税收调整

除了体制调整之外，**国家还在1961～1962年大幅度提高农副产品收购价格达27.15%；把农业税从11.6%降低为10%，地方税从15%下降为10%**；还有增加农资农贷支持等实际措施。这是农业生产在此后3年

① 这个8字方针，一字不差地在1980年的大萧条中重新被提出过；同期，政治上也是纠"左"。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

内得以恢复、从而国民经济又能够得到发展机会的前提。

到1962年，农业生产得到恢复，粮食产量达到3200亿斤，比上年增加250亿斤；油料增加10.5%；生猪达到1亿头，增加2440头；农业的总产值增长6.2%. 此后到1965年，粮食产量平均每年增加7%，农业总产值每年递增9.1%；在工农业总产值中的比重也从1960年的20.1%，上升为29.8%。

其中，一直进行的四清运动也由于强调不误农时，以增产为考核标准，因此没有对农业生产造成反面影响。

三、农村基本经济制度相对稳定的内在机制

从上述资料和相关分析可以看出，由于1957年苏联中辍对中国工业化投资，1958年本来已经无条件继续推进快速工业化，并且，国家财政也因之出现严重赤字，二五计划不得不暂停。**但由于苏式工业化期间形成的国家资本主义制度路径依赖难以改变，以及地方政府主导的学费更高的“二次工业化”而需要从“三农”提取更多积累；这些情况仍然属于工业化初期的资本原始积累阶段需求过大而严重打击农民积极性，造成农业大幅度减产**。随之，也就根本上影响了执政党在整个50年代贯彻的向城市倾斜的经济方针，国民经济进入调整阶段，也导致1960年对“三农”的休养生息政策的出台。

邓小平1962年指出：“生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取哪种形式，**不合法的使它合法起来**。”“现在要恢复农业生产，也要看情况，就是**在生产关系上不能完全采取一种固定不变的形式**，看哪种形式能够调动群众的积极性就采取哪种形式。”①

这表明了邓小平和当时在“7000人大会”以后主持经济工作的主要领导人的政策调整思想。**调整就是要按照生产力标准，使那些能恢复和发展农业生产的生产关系合法起来。**

1962年《农村人民公社工作条例修正草案》确立后的16年，是中国农村集体经济条件下的基本制度形成和相对稳定的时期。尽管在经济

① 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年10月第2版，第323页。这些话，他在1980年代重复提出。

初步恢复之后几年，1966年就又开展了震撼世界的无产阶级文化大革命，但“3年自然灾害”给中国人上上下下的教训太惨重，虽然农村在全国一片红时也出现过“割资本主义尾巴”和“穷过渡”，但大部分农村地区基本上保持了“六十条”确定的经济体制。农业生产的基本稳定，也是10年城市经济衰败而中国人仍然有饭吃的重要保障[①]。

国民经济调整时期，由于理论上认为村社和农户是经济主体，于是就认为他们都获得了部分“退出权”。但其实，公司主义的政府在不经济的领域是最有“退出权”的。

1. 村社经济的部分“退出权”

人民公社“六十条”重新确定土地归生产队所有，而以生产队作为“基本核算单位”。**所谓“三级所有，队为基础”，相当于确定土地在原先初级社、亦即土改前的自然村范围内由社员共同所有，这就在相当大程度上承认了传统的以血地缘关系为财产边界的“小农村社制”**，巩固了以村社为基础形成的生产队的财产权益，抑制了公社的“一平二调”。

人民公社体制调整调查资料：

河北玉田刘福：3年困难时期，恢复管区（乡）工委。1961年下了六十条，恢复三级所有，由8个大公社变成20多个小公社，以原来的小乡为公社，恢复公社、大队、生产队三级核算，队为基础，以生产队为单位统一劳动，财产形式上和以前差不多。这个体制一直延续到1983年，政府彻底取消了人民公社。在这其中还有一个变化，1975年由于学大寨，大批促大干，条件成熟的三、四个大队，取消生产队变成大队核算（一层楼），一直到1983年公社取消，乡里恢复党委，直到现在，也还是一层楼。

广东南海冯润登：1962年以后恢复了“三级所有，队为基础”的体制，我当时任沙涌大队专职大队长；大队干部共7名，一名支部书记是公社下派的，二名副书记，一名大队长，一名治保主任，

① 俗称人民公社60条，就是《农村人民公社工作条例修正草案》。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

还有一名青年委员和一名政工委员；沙涌大队下设14个生产队，并在大队与生产队之间设了三个联队，负责管理不易分割到生产队的一些大鱼塘、山塘（水库）、排灌站、粮食加工厂、林厂；联队的建制一直延续到1992年实行股份合作制。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1960年开始调整，实行队为基础的三级所有（生产队、大队、公社）。当时全县369个大队，2473个生产队，全部以生产队为单位进行核算。按地域、人口多少**把高级社时期集中的财产分给小队，实行四固定**：固定土地、耕牛、人口、财产。

1962～1963年粮食、蔬菜产量提高很快，1964～1965年生产一直稳步增长，大部分地区基本上能解决温饱问题。生产相对有所发展，主要是经过了饥荒。1959～1960年饿死人的教训太惨痛。但是，农民一旦得到初步的温饱之后，生产积极性也就很难再提高了。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：实行人民公社60条、进一步明确了以生产队为核算单位的原则以后，人民公社实际上是空的，名存实亡，只是发挥区乡级政权作用。大队名义上负责协调生产队之间的关系，生产活动实际上均以队为单位。依我看，**实际上是绕了一个大圈子，又回到了初级社，生产队就是原来的初级社**。这种三级所有，队为基础的制度一直持续到1982年农村开始搞包产到户。实际上，六七十年代也有包产到户的现象，但是上面经常派人来纠。

从超越村社以乡甚至以县为单位组建的人民公社，到有限地退回原先的以初级农业社、自然村为单位，可以认为是一种有积极意义的“退步”。因为，这等于是给了村社经济从国家完全计划体制下的部分“退出权”；另一方面，也可以说是**政府在人民公社制度严重不经济的压力下，从生产队层次的“退出”**。

经过连续的大幅度调整，人民公社各级规模与公社初建时相比都划小了。1962年，人民公社数是74771个，为1958年23490个的3倍多；生产大队数是703000个（1959年是518000个）；生产队数是5580000个（1959年是3299000个）；分别都增加了至少1/3。

2. 农民的部分"退出权"

在人民公社体制调整的同时，还重新明确了以"三自一包"为主要内容的新经济政策。即允许农民种植不超过生产队耕地总量5%～10%的"自留地"、庭院地，或开垦"小片荒"、"拾边地"（所有权归集体，使用权归农户），允许养殖少量"自留畜"，还可以把家庭生产的农产品进入"自由市场"交易；以及允许在生产队内部实行"小包工"。相对于1957～1962年期间完全统购统销和高度集体化，**通过这些新经济政策，在政府基本上"退出"生产队层次的经济之后，农民实际上大约占有了以土地为主的农村财产总量10%～15%**。他们为国家工业化不同形式的资本原始积累支付巨大的代价——上千万人因饥荒和营养不良死亡，才换回了在村社内部部分进行家庭经营的自主权。

"三自一包"调查资料：

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：当时的**自留地面积大约占总耕地面积的7%左右，而自留地的产出却占总产出的25%**，户均2分自留地，其单产比集体耕作的土地单产高30%～50%。农民自发地借机实行包产到户，生产有所恢复。估计**1960～1962年全县有1/3的地方出现了包产到户**，后来政府派人下来纠，到1963年基本上全部纠了过来。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村筲基湾村民组甘加应（甘加应一家由于人口多，劳力少，在原筲基湾生产队属低收入者，因此，年年向生产队补交一百多元钱）：自留地人均1.8分，我家共有一亩半，**自留地的收入占全家收入的40%左右**。因为自留地种的比较仔细，下得功夫多，所以产量比集体的高一倍。

广东南海冯润登：1962年以后分配、交换关系逐步恢复到人民公社之前的状态，虽然粮食等一些农产品仍是实行统购统销政策，后来文化大革命中割资本主义尾巴的现象也缕缕发生，但市场交换关系还是存在的，尤其是农贸市场并没有被取消。

但是，在国家尚未完成工业化、仍然需要从农业提取积累的特殊历史阶段，这个著名的新经济政策，也仅可以让农民勉强维持生存，让农

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

村基层做到“不死人”而已。

3. 高度集体化实际上只实行了5年

“三自一包”在全国的实行，等于中央集权体制下的统治经济采取了让步政策，政府从生产队退出，农民也就有了从集体经济中小部分“退出”的权利。

本书认为：在这种“退出”发生的同时也历史性地表明：**教训惨重的高度集体化在中国农村实际上只推行了不到5年（1958～1962）**。从1962年开始，生产队被确立为人民公社的基本核算单位，并且**规定这个制度定下来以后至少30年不变**；生产队范围内的土地都归生产队所有，原来公社、大队集体所有的耕畜和农机具，凡是适合于生产队所有和使用的，应归生产队所有。收益实行按劳分配。

尽管在1958～1978年的20年间，各地出现过各种各样的新情况，比如有的地方出现过单干，有的地方出现过包产到户，有的搞过“责任田”，有的搞过“口粮田”，但“三级所有，队为基础”的体制还是比较稳定的。

20世纪60年代初期的政策调整，其实只是部分采纳了1955年曾经被实践证明是成功、但却因此被打成右派的永嘉县委李云河副书记“包产到户”的试点经验。**虽然在1960～1962年间的政策调整过程中，甚至没有任何政治领袖提到这些堪称“中国的脊梁”的人们1955年就曾经存在过、正确过，李云河们也并不因此被平反，但他和当年一批被压抑的先驱者的思想和操作经验，仍然在60年代初和80年代初两次全国性经济危机中发挥了真正“拨乱反正”的作用。**

又由于60年代初“三自一包”和80年代初的“包产到户”，都实行土地的所有权归集体，使用权归农户。付出了巨大代价而且屡次深刻体验这种制度经验教训的农民终于了解到：在为了国家工业化的原始积累而已经完成对小农经济的所谓社会主义改造、**确立了村社集体所有的“半公有制”条件下，土地的使用权实际上比所有权更重要**。

以上材料和分析，都只不过说明了本书在理论部分所强调的一个观点：中国的国家工业化必须的资本原始积累进程中所形成的制度本身，具有收益与成本不对称的特征。这是在后来的改革中得到强化的并被称为“中国特色”的重要体制内涵。

第三节 城乡二元结构体制矛盾的形成与相关制度安排

本书认为：**我国城市化发展缓慢的根本原因，是由于最初的国家工业化启动资本主要投入重工业，而资本密集型的重工业必然产生“资本排斥劳动”的内在机制。因此，在改革之前的中央政府主导的国家工业化进程中，政府投资不断向资本密集的重工业倾斜，工业资本吸收劳动力的能力随之必然不断减弱。**

因此，虽然作者1985年就提出了打破城乡二元结构的建议、1996年就把城乡二元结构列为基本体制矛盾，但同时认为这个基本体制矛盾并非完全是人为的，而是这种类型的工业化原始积累所派生的制度[①]。

一、国家工业化过程中形成的结构偏差及其派生的资本排斥劳动

50年代中国在工业化之初获得的“启动资本“，来源于朝鲜战争迫使苏联大型制造业对中国的转移。其后的国家工业化进程中延续采取的，也是重工业优先的发展战略。因此，整个国民经济**必然产生结构性偏差**。

1. *资本不断增密、不断排斥劳动*

无论何种主义、何种制度，任何国家只要进入重工业优先的工业化，就都必然在发展中形成不断追加资本投入的同时不断排斥劳动的内在机制。下表反映的是中国就业结构转变滞后于工农业产值结构转变的情况。

表7－5　　中国GNP与就业的结构变化

年份	GNP部门结构（%）			就业者部门结构（%）			就业结构偏差		
	a	b	c	A	B	C	(a/A－1)	(b/B－1)	(c/C－1)
	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业
1952	57.7	19.5	22.8	83.5	7.4	9.1	－0.3	1.64	1.51
1957	46.8	28.3	24.9	81.2	9.0	9.8	－0.42	2.14	1.54
1962	48.1	32.8	19.1	82.1	8.0	9.9	－0.41	3.1	0.93
1965	46.2	36.4	17.4	81.6	8.4	10.0	－0.43	3.3	0.74

① 参见温铁军：《三农问题与世纪反思》，三联书店出版社2006年第1版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

年份	GNP 部门结构（%）			就业者部门结构（%）			就业结构偏差		
	a	b	c	A	B	C	(a/A－1)	(b/B－1)	(c/C－1)
	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业
1972	37.8	44.1	18.1	78.9	11.9	9.2	－0.51	2.71	0.97
1975	37.8	46	16.2	77.2	13.5	9.3	－0.51	2.41	0.74
1978	32.8	49.4	17.8	70.7	17.6	11.7	－0.54	1.81	0.52

资料来源：引自何道峰等著：《就业、增长、现代化》，中国华侨出版公司 1990 年版，第 16 页。

以国家"一五"计划为例，基本建设投资用于重工业的比例的 36.2%，而用于轻工业和农业的投资分别仅为 6.4% 和 7.1%。重工业投资呈明显的资本增密趋势：1952 年为 34.3%，1953 年 38.8%，1954 年 42.4%，1955 年 47.3%。据统计，每亿元投资轻工业可吸收 1.8 万人就业，而重工业仅能吸收 6 千人就业。中国就业结构偏差因此不断扩大，城市化水平因此长期停滞不前。

总之，在国家工业化的 **1952～1977 年间，工业净产值占国民收入的份额上升了 30 个百分点，而工业就业份额只上升 10 个百分点**。就业结构滞后于产业结构的差距十分明显。

2. 执政党关于城乡协调发展的设想及其改变

本来中央对于建国以后随着工业化发展应该带动农民进入城市、加快城市化进程这个规律，是有明确认识的。历史资料表明，毛泽东曾经主张农民进城当工人，他在《论联合政府》中指出："农民——这是中国工人的前身。将来还要有几千万农民进入城市，进入工厂。如果中国需要建设强大的民族工业，建设很多的近代的大城市，就要有一个变农村人口为城市人口的过程。"而且，客观上我国在"一五"时期的经济发展中也实践了他的思想。1952 年，中国人均国民收入约 70 美元，国民收入的近 60% 来自于农业，83.5% 的劳动者从事农业，工业劳动力仅为 7.4%，服务业劳动力为 9.1%。"一五"是我国工业化发展最快的阶段。其间由于基本建设需要，国家曾经动员上千万农村劳动力进城支援城市建设。但由于农村劳动力基数大，所占份额到"一五"期末的 1957 年仅下降 2.3%。

面对这种情况，毛泽东在郑州会议上的讲话中结合我国的基本国情矛盾作了国际比较分析，并且提出了解决办法："我国有一个特点，人口有6亿如此之多，耕地只有16亿亩如此之少，不采取一些特别办法，国家恐怕搞不好。""中国农村有5亿多农村人口从事农业生产，每年劳动而吃不饱，这是最不合理的现象。美国农业人口只占13%，平均每人有二千斤粮食，我们还没有他们多，农村人口要减少怎么办？不要拥入城市，就在农村大办工业，使农民就地成为工人。"中央考虑把工业化和城市化的重点转为"公社工业化和农业工厂化"。

此时，在苏联中辍对中央政府主导的国家工业化投资的压力下，执政党已经决定调动地方积极性，推进地方工业化。1959年，毛泽东进一步分析："在社会主义工业化过程中，随着农业机械化的发展，农业人口会减少。**如果让减少下来的农业人口，都拥到城市里来，使城市人口过分膨胀，那就不好**。从现在起，我们就要注意这个问题。要防止这一点，就要使农村的生活水平和城市的生活水平大致一样，或者还好一些。有了公社，这个问题就可能得到解决。**每个公社将来都要有经济中心，要按照统一计划，大办工业，使农民就地成为工人。公社要有高等学校，培养自己所需要的高级知识分子。做到这些，农村的人口就不会再向城市盲目流动**。"[①] "将来的城市可以不要那么大。要把大城市居民分散到农村去，建立许多小城市。在原子战争的条件下，这样也比较有利。"[②]

二、农村工业化的政策思想调整与城乡二元结构形成

后人对1958年公社化中的大办工业有很多深刻批评，当然都有道理。本书认为，只有把当时的上述分析考虑到批评中去，才会更客观。

1. 从城市利益出发中辍或恢复社队工业

由于"反右运动"、"大跃进"和"3年自然灾害"的影响，国民经济进入危机之后的萧条阶段。此时，城市经济增长乏力，国家不得不动员城市青年下乡"支援农业"，**其间工业劳动力所占份额从9.4%下降到8.0%和8.4%**；在1964年国民经济初步恢复以后才又逐渐回升。

---

① 《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话（清样本）》，中华人民共和国国史学会编，1998年1月印，第197页。

② 《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话（清样本）》，中华人民共和国国史学会编，1998年1月印，第739页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

也就是在这种周期性经济危机造成的客观形势变化中，**中央关于工业化和城市化的指导思想，又有了更加不利于农村发展和农民利益的变化**。在国民经济恢复时期，为了解决全国人民吃饭这个第一位的难题，中央决定社队一般不办企业：“公社管理委员会，今后若干年内，一般不办企业。[①]” 1962 年 11 月，中共中央、国务院在《关于发展农村副业生产的决定》中明确规定：**“公社和生产大队一般不办企业，不设专业的副业生产队。”又由于国家规定人民公社内部的非农就业不得超过 5%，生产大队以下禁止搞非农产业，因此，公社内部的农村过剩劳动力不可能实现非农转移，农业的劳动生产率也就难以提高**。

为了保障对城市的供给，农村商业服务业都被严格控制，集体化时期农村县以下乡镇即为政社合一的人民公社本部所在地，**1962 年经济调整时期**除了执行国家统购统销政策的、由政府主办的供销社和粮站之外，几乎没有其他商业单位；甚至连存在于农村几千年的集市贸易也曾经被当做“资本主义尾巴”而禁止。

只是在 1962～1964 年国民经济初步恢复以后，国家的工业化再次进入较高增长阶段，城市工业需要向农村大量输出工业品，社队工副业才得到恢复机会，并相对有所发展。1964 年以后国民经济再次进入高涨期，中央关于社队工业的政策也相应有所调整。1966 年毛泽东在“五七指示”中指出：“农民以农为主”，“在有条件的时候，也要由集体办些小工厂”。1975 年 9 月 27 日，毛泽东看了浙江省周长庚请求中央动员全党和全国各条战线支持社队企业发展的信后，批给邓小平：“请考虑，此三件[②]可否印发在京各中央同志。”根据毛泽东的意见，以中共中央文件的形式将其印发至全国县市以上各级党组织。同年 10 月 11 日，《人民日报》头版通栏发表题为《伟大的光明灿烂的希望》的社论，并且全文转载了《河南日报》报道回郭镇公社发展社办企业经验的文章。这些对于改变文化大革命中搞单一粮食生产的影响，以及 70 年代社队企业发展是有积极作用的。

2. 城乡分割对立的二元结构形成[③]

为保证国家继续推进重结构的工业化必需的资本原始积累（其内生

---

① 参见 1962 年 9 月中共中央发布的《农村人民公社工作条例修正草案》。

② 指周长庚的信、华国锋给河南省委的一封信和《河南日报》登载的关于巩县回郭镇公社围绕农业办工业、办好工业促农业的调查报告。

③ 这部分的资料收集工作主要由农业部农研中心研究员朱守银完成。

的“资本增密，排斥劳动”的机制不可逆），从50年代起，**国家颁布了一系列的政策和法令，如果按照政策发布的时间排序，依次是：1951年的社会保障制度、1952年的劳动用工制度、1953年的粮油供应制度和1958年户口迁移制度等。这四个方面不断递进的国家制度安排，最终演化为由公安部门这种强力机构和人民公社这种政社合一制度来共同维持城乡两种身份的户籍制度，才彻底实现了把城市人口和农村人口分割开来的二元结构体制。**

（1）在社会福利制度方面，早在**1951年2月，政务院就发布了《劳动保险条例》**，1953年又进行了修改。该条例详细规定了城市国营企业职工所享有的各项劳保待遇，主要包括职工病伤后的公费医疗待遇、公费休养与疗养待遇，职工退休（职）后的养老金待遇，女职工的产假及独子保健待遇，职工伤残后的救济金待遇以及职工死后的丧葬、抚恤待遇等。条例甚至规定了职工供养的直系亲属享受半费医疗及死亡时的丧葬补助等。国家机关、事业单位工作人员的劳保待遇，国家是以病假、生育、退休、死亡等单项规定的形式逐步完善起来的。至于城市集体企业，大都参照国营企业的办法实行劳保。除上述在业人员享有劳保待遇外，50年代形成的城市社会福利制度还保证了城市人口可享有名目繁多的补贴，在业人员可享有单位近乎无偿提供的住房等。

（2）在城市就业制度方面，自20世纪50年代初开始实行的劳动用工制度，原则上只负责城市非农业人口在城市的就业安置，不允许农村人口进入城市寻找职业。**1952年8月政务院发出《关于劳动就业问题的决定》**，指出在当时的历史条件下，国家还不可能在短期内吸收整批的农村劳动力到城市就业，因此必须做好农民的说服工作。1957年12月国务院发布《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》，明确规定城市“各单位一律不得私自从农村中招工和私自录用盲目流入城市的农民。农业社和农村中的机关、团体也不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作。”甚至规定“招用临时工必须尽量在当地城市中招用，不足的时候，才可以从农村中招用。”

（3）在粮油供应制度方面，1953年以后，随着粮食统购统销政策的实行，中国开始实行粮油计划供应制度。这一制度原则上规定国家只负责城市非农业户口的粮油供应，不负责农业户口的粮油供应。1953年11月，政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，其中

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

规定："在城市、机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织进行供应；对一般市民，可发给购粮证，凭证购买或暂凭户口簿购买。"1955年8月国务院发布的《市镇粮食定量供应暂行办法》则统一规定了市镇非农业人口一律实施居民口粮分等定量，并按核定的供应数量按户发给市镇居民粮食供应证，居民凭证使用粮票购买口粮的粮食供应办法。与此同时，国家对粮食市场加强了管理。1953年11月，政务院发布《粮食市场管理暂行办法》，其中规定："所有私营粮商，在粮食实行统购统销后，一律不准私自经营粮食。""城市和集镇中的粮食交易场所，得视需要，改为国家粮食市场，在当地政府统一领导下，以工商行政部门为主会同粮食部门共同管理之。""城市居民购得国家计划供应的粮食，如有剩余或不足，或因消费习惯关系，须作粮种间的调换时，可到指定的国家粮店、合作社卖出，或到国家粮食市场进行相互间的调剂。"上述规定基本上排除了农村人口在城市取得口粮的可能性。

（4）在户籍制度方面，1958年1月，全国人大常委会第91次会议讨论通过《中华人民共和国户口登记条例》。该条例第10条第2款对农村人口进入城市作出了带约束性的规定："公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。"这一规定标志着我国以严格限制农村人口向城市流动为核心的户口迁移制度的形成。

这些政策虽然大部分在20世纪50年代初期就陆续提出了，但是，只有利用人民公社这种政社合一的体制，才能强制性地落实。也**就是在人民公社时期，国家才实现了最大限度地从农民手中获取低价农产品，维持限定的城市人口的低工资和低消费水平，以得到更多的剩余价值来实现资本积累的目标。**

总之，无论领导人当年的主观愿望如何，重工业导向的这种国家工业化的推进，确实没能导致就业结构的同步调整和城市化发展，而且为了维持资本密集、排斥劳动的城市大工业，国家又不得不建立一套具体的、排斥所有农村人口的城市社会保障制度，这就**形成了城乡分割的二元结构的基本体制矛盾。**

3. 对城乡分割的二元结构这个基本体制矛盾的认识

这个基本体制矛盾从根源上分析，应该归因于民族命运使然：既然

我们这个人口膨胀、资源短缺的小农经济国家通过“复制翻版”重工业，短期完成了国家工业化原始积累这个特殊历史进程，就得承受工业化必然伴生的制度“成本”。由此，后来者在享受工业化带来的现代物质生活的同时，往往会略有尴尬。因为，一方面中国所有位于世界前列的经济成就一旦被人口平均，就不得不堕入发展中国家行列，弄得“强国”就似乎永远是梦；另一方面，这个基本体制矛盾至今难以解决，约70%的农村人口仍然停留在自给半自给社会而不能进入现代市场经济，又弄得**人们即使再怎么想按照完全市场化了的西方的制度改变自己，也只落了个“东施效颦”的痛苦病根。**

进一步的问题似乎在于“应该”怎么“做”才能理性地解决这个基本体制矛盾。

早在家庭承包制刚刚在全国实行起来的1985年，考虑到人民公社解体之后农业劳动力可能在短期内大规模从农业释放出来的压力，农村政策部门就提出了“打破城乡二元结构”的建议；但在具体政策文件形成的讨论中，却由于城市利益集团长期享有的食品补贴、社会保障、文化教育、医疗卫生、治安管理等全部由财政支付的社会、福利等制度都不能打破而作罢，有关部门只勉强同意了把“允许农民自理口粮进城务工经商”这句话写进了1985年的党中央国务院“一号文件”。

从1958年以政府强力部门执行的户籍制度为标志正式确立了城乡二元结构以来，半个世纪过去，其间，在90年代市场化改革之中政府二次分配能力愈益有限（1998年全部税收占GDP的比重仅11%），国家财政的债务依存度大于70%的压力下，尽管改革已经搞了20年，但那个时期是在城市的社会保障试行“社会统筹”已经日益捉襟见肘，几乎是“现收现付”的困难状况下，政府对农民短期内还不可能建立与城市统一的社会保障。对此，我在当时的研究中**提出建议：一是把政府垄断土地一级市场的收益集中起来，建立证券化的农民保障基金。二是稳定村社土地共有制，规定公田占耕地比重一般应为15%，其收益用于农民的社会保障开支。**不过，在当年就已经初步形成利益集团左右决策的条件下，这些政策建议不可能被接受。

直到2000年出现农民现金收入增长速度连续4年下降（自1997年

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

宏观调控到位开始），城乡差别迅速扩大而成为“三大差别”之首[①]，同期农民必须以现金支付的用于维持过高成本的县以下基层上层建筑的税费负担相对增加，由此导致农村爆发的“群体性治安事件”无论数量还是激烈程度都显著高于城市，“三农”问题才顺理成章地被广大农民“用脚投票”似的踢进了决策视野[②]。

① “三大差别”是指：城乡/贫富/区域（沿海与内地）。其中，城乡差别由于包括了城市人口享受的福利而高达1：6，因此成为三大差别之首。

② 这里的所谓用脚投票是客观判断。也是我自从2002年执政党明确强调“三农”问题之后开展的“农村对抗性冲突及其转化研究”（2008年初已经被批准为国家社科基金重大项目）的起因。需要借此重申的是：我一向认为执政党强调“三农问题重中之重”是广大农民用脚投票的结果，而并非接受了我1996年发表文章提出“三农”问题的那些分析。

第八章　对农村集体化成败得失问题的研究

本书在第三部分开始的“概述”中已经概括了集体化的成败得失：**如果说国家推行农村集体化的目的，是出于工业化需要降低政府与小农经济之间的交易费用，那么，从集体化既保证了城市工业从农村提取积累、农业主产品的总产量也仍然维持增长的结果看，从国家通过人民公社的准军事化组织成规模地调集了农村劳动力资源近乎无偿投入于国家基本建设、替代了稀缺程度趋零的资本的实绩看，这个目的确实达到了。**

可以据此认为，这个制度对于国家实现工业化是有效的。尽管长期以来，在这个问题上的不同意见争论此起彼伏。

但同时也应该认识到，由于农业**集体化制度本来就不是为农村经济发展而设计的**，因此，**相对于微观农业经济而言，很多学者倾向于认为集体化制度不成功，这个结论也并不为过**。进一步看**它的制度成本就在于对农民、农村和农业这“三农”问题**的制约性负面影响，尤其是农民收入和农村经济发展长期徘徊，不仅反过来又拖住国家作为战略目标而追求的“四个现代化”的进程，而且严重阻碍着21世纪初叶国家目标调整成的“可持续发展”战略的实现。因此，本章所要讨论的，不是已经被上述材料分析过的国家为了实现宏观发展目标对“三农”的剥夺，而是要随俗地进入改革时期以来一般理论界**对农村集体化所谓“失败”认同的主要原因进行讨论。通过我们收集的1960～1970年农村基层社队的台账进行分析，以及对不同地方的干部社员访谈资料进行分析**，试图以实证方法检验各种专家学者们对集体化失败所做的微观理论判断或主观推论。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第一节　关于集体经济问题的讨论

一、“规模经营＋集体经济＝第二次飞跃”——长期争论的问题并没有解决

1.“两个飞跃”的本意

1978 年 11 月召开的中国共产党十一届三中全会，被国内外一致认为是中国进行改革开放的起点。中国农村的大包干也被认为是中国迄今为止最彻底的改革。

20 年后，于 1998 年 10 月召开的中国共产党十五届三中全会文件已经正式把“明确集体的所有权，完善农户的承包使用权”这种“两权分离”的产权关系，定义为农村基本经济制度。同时，把村社集体经济内部实行“统分结合、双层经营”、以家庭承包经营为主，定义为农业的基本经营制度。

尽管在政策文件上对农村基本制度问题已经“盖棺论定”，在充分肯定家庭经营的同时，扬弃了过去的集体经济制度。但是，**理论上迄今为止还没有人对农业集体化制度在解决“三农”问题上不成功、或者“失败”的主要原因，提出被多数人接受的、有根据的分析**①。因此，直到 1998 年十五届三中全会召开、发表农业农村经济发展跨世纪的纲领性文件之前，对于是否把邓小平关于“两个飞跃”的提法写入文件的问题，政策界仍然有不同意见。

邓小平文选中关于“两个飞跃”是说：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进。当然这是很长的过程。”

---

①　理论界关于集体化的成败得失问题长期存在争论，至今莫衷一是。本书对集体化问题的分析是本人自 1988 年发表“危机论”（参见《新华文摘》1988 年 12 月号）以来 10 年研究的成果，但仍只是一家之言。

据了解，邓小平这个提法最初来自薄一波在本子上记录的邓小平接见时的谈话。其原意与1949～1950年提出从“新民主主义”逐步向社会主义过渡的两个阶段理论相似。邓小平当时明确指出，现在为了发展生产，我们搞了农户家庭承包经营，将来生产发展了还是要实现规模经营，要向集体经济飞跃。**于是，是否同意“规模经营+集体经济=第二次飞跃”的提法，在农村政策研究领域中成了一个有争议的话题**。虽然薄一波曾经屡次要求在中央关于农业与农村工作的文件中写进去邓小平这个提法，但这与多年来中央已经在政策文件上明确过的提法不吻合。自从80年代以来的农村工作文件一直强调，家庭承包土地没有改变集体所有制，分户经营也仍然是集体经济这种农村公有制的一种实现形式，是集体经济的“统分结合、双层经营”。因此，**现在写入正式出版的邓小平选集关于“两个飞跃”的提法，经过了颇具匠心的文字加工：把“规模经营+集体经济=第二次飞跃”改造为“规模经营+科技进步=集体经济的第二次飞跃”**；在强调农民适应“科学种田、社会化生产”的前提作用和农业实现“规模经济”的同时，淡化了关于从农户家庭经营向社会主义农村集体经济再飞跃的意思。

不过，为公开出版而作的**文字修饰没有消除其实质上的根本差别**，问题和争议依然存在。

2. 集体化的作用

无论处于争论的哪一方，人们至少在一点上能够形成共识，那就是承认集体化时期农民对国家的贡献，这也就意味着承认这种贡献是集体化制度的结果。

本书的这一部分在第二章中分析了**高度集体化对国家工业化的作用**。指出：资本密集型的城市重工业由于没有外部市场，只能利用附着国家集权的人民公社作为组织载体大规模集中使用农村劳动力于国家基本建设；同时全面推行工农产品剪刀差，从“三农”提取资本原始积累。我在80年代中后期的文章中多次提出这些看法，90年代后期已经被多数学者接受。

可以认为，国家在农村推进的集体化，本来是为中央政府实现工业化服务的。因此**从国家工业化的角度看，农村的集体化制度确实是有效的**。一方面它维持了农业主产品虽然缓慢，但仍然基本上是稳定的增长；另一方面，它也成功地解决了政府与分散的、剩余有限的小农之间交易

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

费用过高的历史性难题，保证了国家大规模生产、大规模供给的工业产品，与亿万农民的农产品实现了交换（见图 8－1：1952～1978 年我国的粮食总产量与总播种面积）。

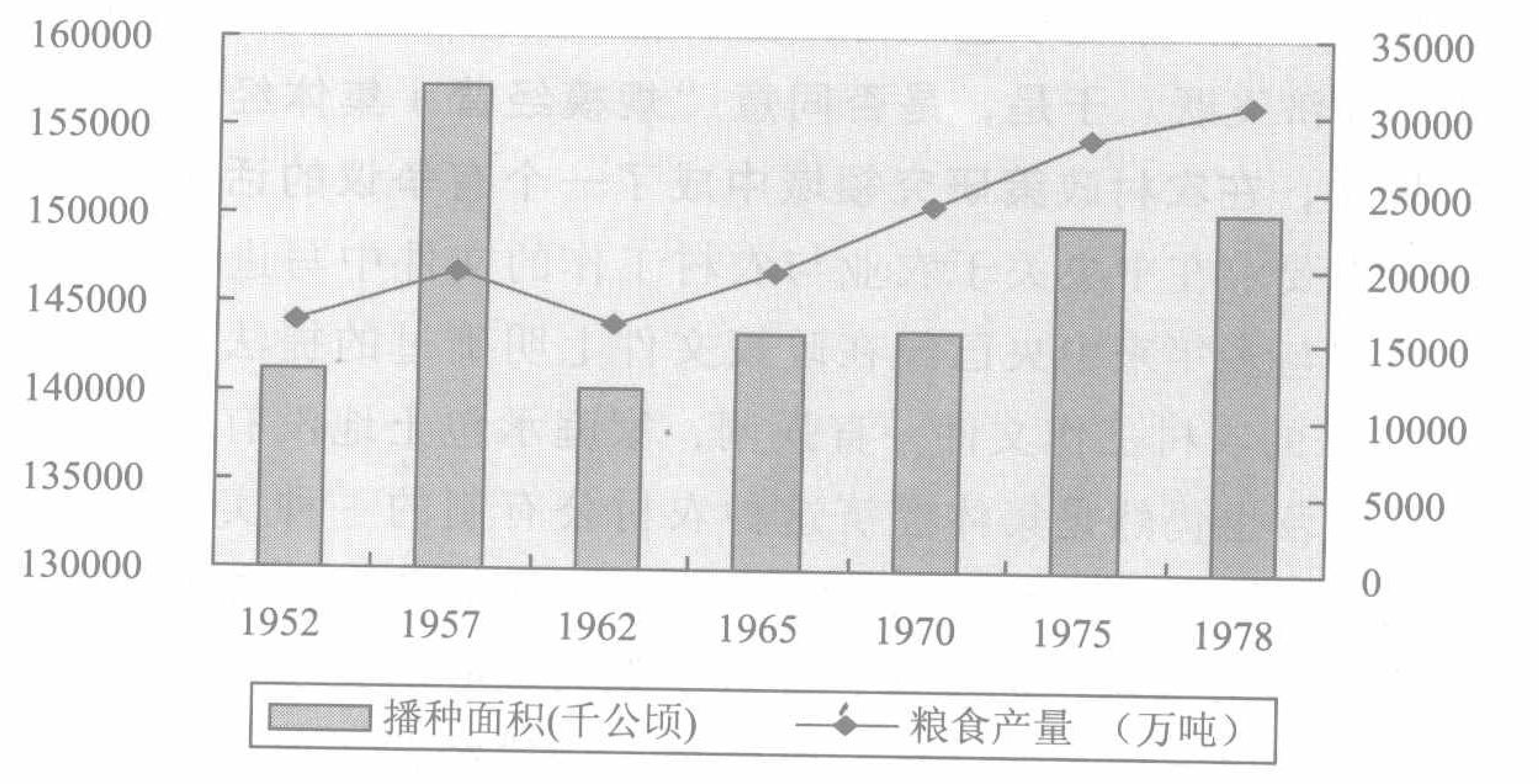


图 8－1　1952～1978 年我国的粮食总产量与总播种面积

我们对改革之前的农业产值增长与农业的物质技术投入作表，可以证明本书指出的论点："一五"计划完成后，国家必须通过提高农民的组织化程度，来实现工农两大部类的交换。

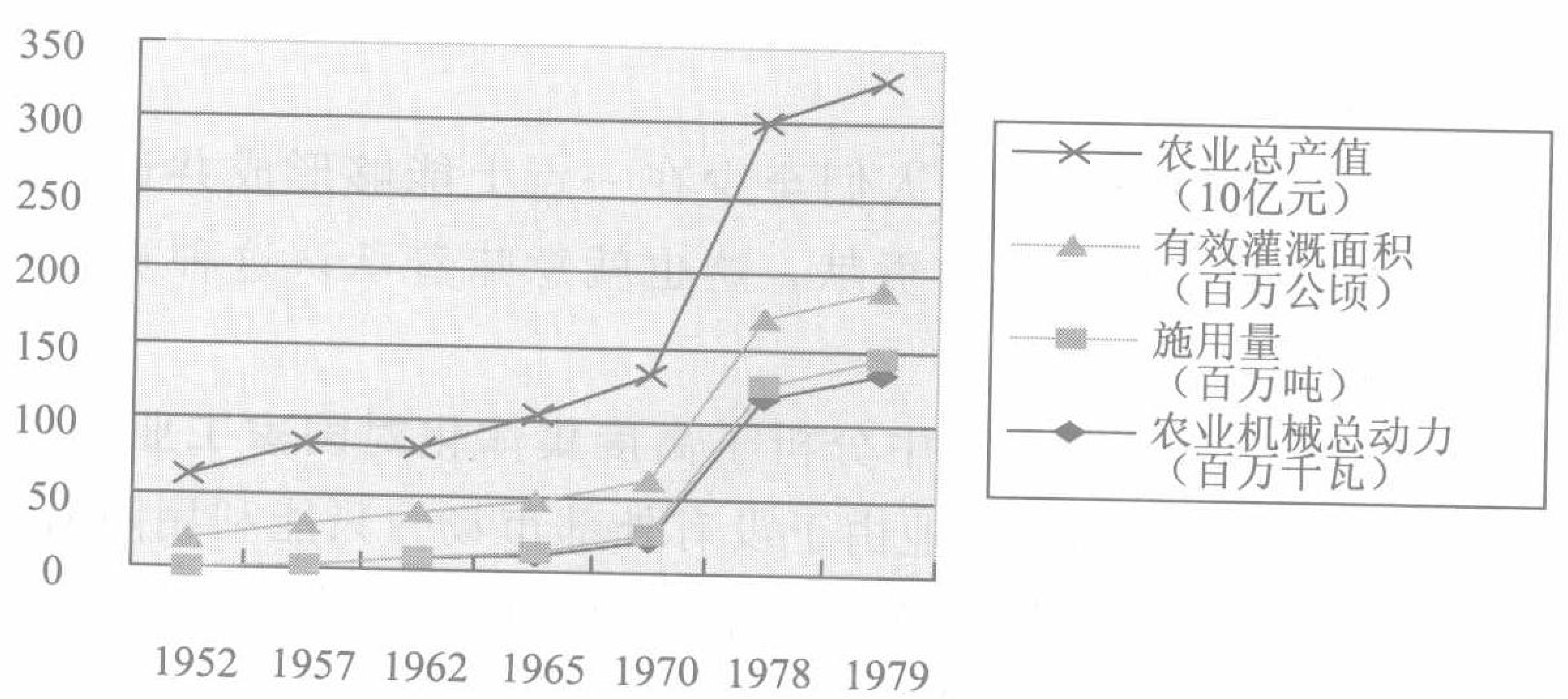


图 8－2　集体化时期的农业产值增长与农业的物质技术投入

农机、化肥和水利建设的投入增加，都表现出和农业产值的增长高度相关。三项相关分析中水利建设略低，但相关度也超过了 90%。其中，**有效灌溉面积增加得益于水利建设中有大量的农民义务劳动投入，**这也应归于人民公社的组织化程度高，使国家在大型水利工程的建设上

的动员能力强而建设成本低。此外，农机和化肥这种农用工业品投入的增加对农业产值增加的相关度高达98%，尤其让人印象深刻。

表 8－1

年份	农业机械总动力（百万千瓦）	化肥施用量（百万吨）	有效灌溉面积（百万公顷）	农业总产值（10亿元）
1952	0.18	0.08	19.96	41.70
1957	1.21	0.37	27.34	53.67
1962	7.57	0.63	30.55	43.03
1965	10.99	1.94	33.06	58.96
1970	21.65	3.51	36.00	71.63
1978	117.50	8.84	44.97	128.87
1979	133.79	10.86	45.00	138.63
各项工业品投入与农业总产值的相关系数	0.9867	0.9928	0.9142	

数据表明，由于资源条件限制，水利建设造成的有效灌溉面积增加是逐步的、稳定的，28年间只翻了一番多。而**强制推行的农村集体化制度有利于工业品下乡的判断得到充分验证**。相对而言，1952～1957年农业机械总动力增加6～7倍，与传统农业相比，由于基数太低，这种增长可以说是从无到有；但**1957年实现高度集体化之后，到1979年的农机增长是110倍，同期其他农业生产要素的显著变化是劳动力大量增加**①**而土地有所减少**（播种面积1957年是15.72亿亩，1979年下降为14.84亿亩）。按照一般市场条件下的经济规律，恰恰应该是劳动替代资本和技术等现代要素。但是在国家计划强制性的统一安排下，连贫困山区也必须大上农机。

1995年我去贵州的湄潭县农村改革试验区调查，在一个山区乡镇的院子里看到3台锈成废铁的履带式拖拉机。当地干部说，这些农机根本不适合山区农业，从上级发下来到现在就几乎没有开动过。

① 其间，除了农村人口大量增长所带来的劳动力增加之外，1960年以后3次上山下乡也给农村带来了6000万劳动力的机械增长。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

集体化时期农业投入调查资料：

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安（54岁，任会计20多年）：在我们村，集体化只是个形式变化。农民自发地搞单干。其原因，一是由于连年单产上不去，人口却迅速增加，全村80%的人只有半年的口粮；二是**长期以来生产工具、技术无大改变**，本地区田块小，居住分散，发展不了农业机械化，也不适合集体搞生产。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村甘治学（原箐基湾生产队队长）：我记得对上级推广的良种，大家开始不愿意接受，我本人也不愿接受。只是后来亲眼看到有人使用改良品种获得丰收，我们也就接受了。化肥也是同样道理，开始大家不愿用，后来看到化肥的确起作用，才开始用。

农业机械总动力出现这种上百倍的增长，只能是国家在集体化的组织制度之上、对工业品进行计划分配使然。也恰恰是这种计划分配，国家才有可能短时间、高速度地完成工业化的资本积累。

二、关于集体经济的问题

如前所述：农业外部的制度条件和集体经济组织内部的分配机制问题，是集体化时期的农民收入低下与农村经济发展缓慢的主要原因。

1. 现象形态的矛盾

在人地关系高度紧张的国情矛盾制约造成劳动力无限供给条件下，传统小农经济不断追加劳动投入的内在本质特征是不可能根本改变的。因此，**在计划体制约束下的农村集体经济发展过程中事实上出现了矛盾着的两个现象：**

一方面随着国家工业化发展，工业品产出的不断增加，必然要求农业不断增加物质技术投入；但农产品价格在国家垄断经营的统购统销制度下维持不变，过剩的劳动力在城乡对立的二元结构制约下也不能转移。于是，**农业生产的成本必然逐渐增加。**

另一方面，国家在集体化时期也得靠限制非农就业、迫使小农继续不计代价地以劳动对资本和其他要素的替代，来维持农业生产的稳定，然而，由于农业外部的制度条件和集体经济组织内部的分配机制问题，

人民公社建立以后全国农村社队长期而普遍出现了"出工不出力"的现象，导致工分虚增而有效劳动投入下降。

结果是：包括林牧渔业在内的大农业生产尽管并不像今天人们所说的"长期徘徊"，至少也是增长缓慢，**无论增加多少物质技术投入，种植业主产品的产量增加却几乎完全与人口增长同步，有限的粮食产量增加，被消化在无限的人口增长之中。更主要的是农民收入长期低下，堕入普遍贫困**。由于农村经济难以发展，拖住了国民经济增长的步伐。

2. 关于集体经济问题的理论研究

国内对于集体经济的研究，过去大多在马克思列宁主义理论的基础上，集中讨论了合作社的联合对于小农经济向社会主义大生产过渡的作用，及其内部制度安排的合理性。长期以来，由于受斯大林主义影响，**过去的研究基本上是在"合作化 = 集体化 = 社会主义"的意识形态框架内讨论问题。**

改革开放以后情况则发生很大变化，但**人们在批评集体经济弊病时又"倒出脏水，泼掉孩子"**，对过去的研究、连同任何肯定当年集体经济作用的观点，往往都被视为保守或者"左派"。其实这就如同当年反对"单干风"的情况一样，**今天的人们借口农民"谈合色变"而对集体经济的功过是非"三缄其口"。**

本书无意涉及那些从意识形态角度讨论问题的观点，单纯从经济学的研究看，比较有影响的是黄宗智的"过密化"和林毅夫的"监督成本"分析。

黄宗智在研究长江三角洲的小农家庭与乡村发展时，认为造成农业有增长而无发展的根源不是集体制本身，而是**农业的"过密化"**。亦即**在生存压力和劳力多余情况下**，集体单位不断地投入劳力，尽可能地增加产量而无视社员的实际收入，直到其**边际产品等于零**。他注意到，**"集体单位犹如大家庭，不能解雇其过剩劳力"，"不容忍部分人失业，哪怕这意味着对其他劳动力更有效的使用。"**这种农业"过密化"的分析与本书的分析基本上一致。

林毅夫则把生产者合作社作为完全市场条件下的企业，在进行微观研究中指出，集体经济不成功的主要原因是其**组织内部为了激励劳动者投入劳动而进行监督的成本太高**。他认为，"一个劳动者增加有效劳动投入量，既不会增加他的当前收入，也不会增加他未来的预期收入，这样他是不会有劳动积极性的，除非有人监督他，"并且，"增加劳动监督的

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

准确程度，可以提高工人的劳动积极性，”但是另一方面，“劳动监督是需要成本的，监督成本的增加量，往往比准确程度的增加量快得多。”因此，“**如果监督成本的增加大于收入的增加**”，**那么**，“**最佳的监督程度可能就是不监督**。在不能解散合作企业的前提下，计‘大概工’，干多干少一个样，也可能就是为实现企业目标的一个理性选择[①]”。

后来，杜润生为了从理论上证明农业集体化不能成功其必然存在的内部机制问题，组织了包括林毅夫在内的课题组，专门派人收集20世纪六七十年代的生产队台账，力图在数据上支持合作社**监督成本**高的理论假设。**尽管这个假设至今仍然没有被谁认真地验证过，但它在当前的政策理论研究中却常常被当做分析问题的出发点**，已经约定俗成地被人们接受为解释集体经济制度内部运行机制的重要前提[②]。

第二节　农村集体化时期的台账分析[③]

一、资料的收集与整理

我们曾经在1995年收集到了**河北的一个大队、广东和贵州各一个小队的台账资料**。本书介绍我们对这些资料的整理和分析，揭示集体化时期的农村基层的制度问题

1. 资料收集

由于农村账目资料保存条件差，今天的研究人员很难有集体化时期的社队台账作为分析当年制度运行情况的依据。尽管我们的工作可能比较粗糙，但毕竟认真地做了一次：1995年，本人利用当时分工负责国家农村改革试验区办公室的调研、监测等科研业务的条件，承担了农业部1995年软科学重点课题《中国农业基本经营制度研究》。按照课题设计，

① 林毅夫：“资源配置与激励机制”，《改革思考录》，国务院农村发展研究中心试验区办公室编，中国卓越出版公司1990年第1版，第296页。

② 杜润生的这个课题的目的在于对农业集体化做盖棺论定。在1992年开始设计的时候是由福特基金会资助的，主要由原国务院农村发展研究中心发展研究所的骨干研究人员参与。本书作者参与了这个课题的部分资料收集工作。

③ 这些账目收集和分析工作，主要是由农业部农研中心朱守银、张照新两位研究员完成的。课题先后被国家社科基金、农业部软科学基金和中国改革研究基金会立项资助。

请当年分布在全国18个省市自治区一百多个市县的试验区工作人员协助，就地寻找农业集体化时期基层台账资料。

我们的要求是，账目必须连续5年以上。这是十分困难的。在各地干部的帮助下，课题组对找到的资料进行筛选，然后在所选的典型村——广东省南海市沙涌管理区和玉田县林南仓镇十一村共整理了六七十年代农业集体化时期的几十本账目。其内容主要有生产队分户账，年终决算表、社员往来账、固定资产登记簿、现金账。不过，广东的记账符号与常见的阿拉伯字符完全不同，有待安排专人整理。玉田的账目保存完好，我们只能主要以玉田1969～1973年的17本台账做分析依据。

此外，我们还在贵州省湄潭县湄江镇高山村箐基弯生产队找到了1973～1978年的年终分配表，但没有找到其他账目，由于它满足了5年连续账目的条件，我们也以此表作为分析的依据。

2. 资料整理说明

按照课题要求，我们对搜集到的资料进行了不同程度的整理。由于玉田的财产登记簿仅有1969年时的情况，为了掌握所要分析的典型村的集体财产变动情况，我们在1969年固定资产的基础上，根据公积金以及生产费账目中固定资产的购买和处置情况，进行逐笔处理，计算出了1970～1973年各年的固定资产的应有数量。

在整理过程中，我们又发现典型村1974年分队以前的资产总额与整理出的数目有较大的差异，对此，我们根据当时的情况，利用差额作为未记账的损失数，并平均分摊到各年中去，即得出了1969～1975年固定资产的变动表（见书后附录三的附表）。又根据生产队分户账中的生产费账户、管理费账户、副业收支账户、柳编收支、园艺收支等账户，通过估值计算出了1969～1973年分月的流动资金在各业生产中的占用额，同时又根据实物账计算出各年的粮食结存数，加总后便得到1969～1973年分月的流动资产的变动情况。并且根据账目上的存贷情况，计算出该村自有流动资产的增减变动情况。以此和固定资产变动相互对照，分析当时集体财产的增减变动（见书后附录三的附表），而后根据1969～1973年的年终决算表整理出收入分配表（1969～1973）。为了比较工分差距和分配差距之间的关系及变动情况，根据年终分配表通过逐户的比较，整理出高、低工分户之间的对比关系（见书后附录三的附表）。

为了分析国家、集体、个人三者之间的对比关系，又根据决算表整

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

理出1969～1973年收入、提留、税金与社员分配之间的变动关系表。最后，为了分析农业生产的投入与产出的关系，我们把整个账目中与农业生产有关的开支分为13项，即新增水利、水利设施的日常维护、电费及电力设备、农机的购置、农机日常维持费、农具役畜的购置、其他固定资产的增加、生产维持费、化肥与农药费用、种子与技术投入费、经营性管理开支、行政性管理费开支和福利保障费（该项本与农业生产无关，但在原台账中都列入了生产费或管理费中，所以，我们只能把这一项也列上，具体见书后附录三的附表）。

而湄潭县湄江镇高山村筲基弯生产队的台账资料很少，从对集体化时期当事人的访问调查中了解到，由于地处贫穷山区，耕地分布散落细碎，不利于现代要素投入，该队在集体化时期几乎没有水利、电力、农机等方面的投入，所以我们整理出《收入构成表》、《实际分配比较表》、《收入分配比较表》、《粮食决算表》、《产出分配比较表》，（见书后附录三的附表）将分析重点放在分配关系的变动上。

二、生产费用账账户和劳动力投入

1. 生产费用上升的主要原因是农用工业品开支增加

我们对照《湄潭县高山村筲基弯生产队1973～1978年分配比较表》，以及《玉田县林南仓乡十一村的投入结构表》，可以发现尽管这是两个地理和规模都不同的村，调查期也不同，但其**生产费用都有上升趋势，而且主要原因都是农用工业品开支增加**。

集体化时期农业投入调查资料：

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村甘治学（原筲基湾生产队队长）：1970年时生产队有60人左右，人均田2分，土（旱地）7.8分，另外人均自留地1.8分，合起来人均1亩多地。当时所有的田土都无法灌溉，只**能靠天吃饭**。队里也没有什么集体财产，只有6头牛，按当时的价格，每头牛值280元钱，另外还有一些十分简单的农机具，主要是耕、播畜力农具，其他则没有什么了。当时队里还有一个碾房。每年向队里交五六百元。

种杂交水稻和普遍使用化肥是1975～1976年，当时化肥是按计划给的，量不多，不像现在这样，施这么多肥。

但从账目上看，这个典型的南方山区传统稻作区的农用工业品投入仍然明显增加：筲基弯生产队 1973 年总费用为 303.05 元，而到 1974 年即剧增到 826.80 元，比 1973 年高出一倍多。据当地干部介绍，按照上级的要求和分配计划，1974 年开始使用化肥，这是使生产费上升的主要原因。此后，1975 ~ 1978 年期间筲基弯生产队的生产费则一直徘徊在 600 ~ 800 元之间。

玉田 1969 年生产费累计为 12839.15 元，管理费累计为 17711.52 元，而 1970 年的生产费即为 18057.17 元，比 1969 年增加了 40.6%，而管理费达 2066.90 元，比上年增加 20.7%，1971 年生产费累计则达 20979.35 元，管理费降为 1314.45 元，变动幅度分别为 16.2% 和 36.5%。1971 ~ 1973 年，生产费累计仍高达 20339.02 元和 18078.68 元，管理费则继续下降，分别降为 1142.75 元和 894.68 元。从总的趋势来看，生产的费用还是有递增趋势的。再从各个账户整理出的投入结构表来看，**水利设施的日常维持费、农机日常维持费和生产维持费都有逐年增加的趋势**（见书后附录三附表 H1 投入结构表）。

从玉田的账目来看，生产费剧增的其他原因如下：

第一是因为账目的处理方法，1969 年的生产费原数为 18908.11 元，但其中 6107.14 元被转入下一年，所以使 1969 年生产费比实际要少，而转入的 6107.14 元并未使 1970 年的生产费虚增，原因是在 1970 年的生产费账目中用 1969 年的粮食折款 6068.96 元，冲减了转入的生产费。

第二是由于 1971 年左右大队获得一笔占地款，从而使开支有所增加，**大队干部把许多非生产费开支列入生产费中**，这也是管理费减少的一个原因。

从玉田典型村固定资产变动表（见书后附录三附表 H3）来看，**固定资产有上升趋势**，由 1969 年的 13107.21 元，上升到 1972 年的 18919.70 元，增加了 44.3%，但 1973 年则略有下降，为 16201.67 元。**固定资产增加的原因，第一是水利设施的建设**，在账目中我们查到每年都有打井专设账户。**第二是农机的购置也大幅度增加**，1971 年农机购置费达 3326.81 元。第三是农具、役畜的购置费用也大大增加，由 1969 年的 2126.90 元，增加到 1971 年的 7475 元，所以，固定资产总额迅速增加。

从 1972 年以后，由于大队收支状况不佳，导致各项购置费用减少，从而使固定资产投资总额出现了下降。由投入结构表可以看到，1972

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

年，水利设备、农机、农具及役畜的投资分别由1971年的2380.48元、3326.81元和7475元下降为1009.08元、1464.25元和156.30元。1973年上述三项费用仍然有下降趋势。从这些账目整理中我们得出的认识是，在土地不可能增加，劳动力不可能减少的条件下，生产费中农用工业品开支的增加必然使农业成本上升。

2. 流动资金增加主要在于副业占用资金增多

从玉田典型村的流动资金变动表（见书后附录三附表H2）来看，流动资金也呈上升趋势，流动资金合计月均数由1969年的9094.66元增加到1973年的30446.89元，增加了235%，年均递增达27.3%。增加的主要项目是生产占用额的增加，由1969年的7047.96元增加到1973年的25770.11元，增长了256.6%。其中，工副业生产的占用额增加较多，其次是应收款数额的增加，1969年大队没有应收款，1973年则达到3000~4000元左右，所以根本原因在于副业占用资金增多。

从原账户中也可以看出，1971年左右办的安瓿瓶厂，虽然购进了大量原料，但却没有收益，使大量资金沉淀。在访谈中了解到，由于所办副业的产品销不出去，或销出去收不回款，造成流动资金占用急剧增加。这在一定程度（也是1972年、1973年左右）成为生产投入有所下降的原因之一。

从该表中还可以看到，集体的自有流动资产也在逐渐增加，特别是1971年的流动资产比1970年增加了12131.72元，这是缘于1971年初煤矿修铁路占地补偿款。这笔款成为集体经济组织办工副业的初始资本。

3. 劳动力投入的分析

在《湄潭县高山村筲基弯生产队1973~1978年分配比较表》（见附表G1）和《玉田县十一村分配比较表》（见附表H4）中可以看到：**随着人口的增加，劳动力投入增加；劳动日总数增加，人均劳动日也是迅速增加的。**

筲基弯生产队的人均劳动日由1973年的107.2天增加到1978年的147.9天，**增加了**38%。而玉田县十一村的人均劳动日数由1969年的60.70天上升到1973年的137.96天，更**增加了**127%。经过访谈调查了解到主要有以下几个原因：

（1）由于评分困难，造成工分只升不降。玉田封顶分由8分增到10分，湄潭则不得不以每天10分改为20分封顶，所以工分总额逐渐升高；

（2）玉田为了激励社员养猪，把按厩肥给工分改为每月对猪称一次体重，按重量给分，从而增加了养猪的工分。在访谈中了解到，一头猪全年所得工分可以抵上半个劳动力；

（3）玉田十一村合队后，大队管理混乱，记分的专业组长文化水平较低，使某些社员乘机改写工分，使工分虚增，同时还经常出现“窝工”现象，这也造成人均劳动日的增加；

（4）由于搞副业的社员都按最高工分记入年终分配，所以人均工分增加许多。

三、收入与分配变动分析

1. 收入变动

从两个典型村的收入情况来看，都有一个增长和下降的波动过程。

湄潭的筲基弯生产队最高收入年份为1974年，最低年份为1973年，分别为3684.45元和2382.59元。从收入构成上看（见表8－2），**农业比重越大，其收入越低。**

表8－2　湄潭县高山大队筲基弯生产队1973～1978年收入构成表

年份	总收入（元）	农业收入		副业及其他收入	
		绝对额（元）	比重（%）	绝对额（元）	比重（%）
1973	2382.59	2382.59	100.0	0.00	0.0
1974	3684.45	2589.30	70.3	1095.15	29.7
1975	2606.99	2302.71	88.3	304.28	11.7
1976	3085.37	2963.42	96.1	121.45	3.9
1977	3282.30	3065.02	93.4	217.28	6.6
1978	2992.88	2952.88	98.7	40.00	1.3

资料来源：根据湄潭县筲基弯生产队的年终决算表整理而得。

这反映了只有当生产队搞副业时，收入才有提高的可能。当然从附表来看，农业收入也有增长的趋势，但比较缓慢，而且相当不稳定，这反映出该队的生产状况是靠天吃饭，生产条件比较落后。

从玉田县十一村的收入来看，则是先上升后下降（见表8－3）。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表 8－3　　玉田县林南仓公社十一大队收入构成表

年份	1969	1970	1971	1972
总收入（元）	64372.30	70084.06	85824.09	73660.60
农业收入（元）	55423.07	53137.06	59108.68	56117.11
农业收入所占比重（%）	86.09	75.82	68.87	76.18
副业收入（元）	8716.65	15239.30	26715.41	10670.56
副业收入所占比重（%）	13.54	21.74	31.31	14.49

其中，农业收入是比较稳定的，这反映了十一村的生产条件比较好。**但其收入的增长主要也是靠副业，当副业增长较快时，则总收入就增加。否则，总收入则停滞或下降。**说明在人多地少的平原，必须依靠非农业生产才能使经济收入有显著增长。

从粮食总产量和人均产量的变动情况来看，**两个典型村集体经济的粮食总产量和人均粮食产量都没有明显的增长趋势**，但湄潭箐基弯生产队的生产波动较大，上下波动幅度达 41.6%，反映了该生产队由于靠天吃饭，产出随年景的好坏而变动，而玉田十一村粮食产量和人均粮食产量上下波动幅度不超过 20%，反映了该队由于生产条件好，产出受年景的影响较小。**尽管两者的条件一好一坏，农业生产的总趋势却都是停滞不前的**，验证了集体化时期农业上不去的主要原因不在于生产条件的好坏。

2. 国家、集体、个人三者的分配关系

湄潭县箐基弯生产队**总收入增加速度快于纯收入**，表明**农业的产值增加并没有带来农民的收入的同步增加。其中社员分配占集体纯收入的比重有逐渐缩小的趋势**，而国家税金所占份额基本没有变动，集体提留所占份额有逐步增大的趋势（见表 8－4）。

表 8－4　　1973～1978 年湄潭县箐基湾生产队收入分配表　　单位：元

年份	1973	1974	1975	1976	1977	1978
总收入	2382.59	3684.45	2606.99	3085.37	3282.30	2952.88
纯收入	2079.44	2857.65	1992.82	2264.77	2619.44	2276.03
税金金额	265.15	265.15	265.15	278.88	278.88	271.49
税金所占比重%	12.75	9.28	13.31	12.31	10.65	11.93
集体提留金额	91.88	530.78	368.31	443.59	676.30	474.17

续表

年份	1973	1974	1975	1976	1977	1978
提留所占比重%	4.40	18.57	18.48	19.59	25.82	20.83
社员分配金额	1722.46	2061.72	1359.36	1542.30	1684.26	1530.37
分配所占比重%	82.83	72.15	68.21	68.10	63.53	67.24

社员分配占总收入的比重同样也有缩小的趋势，这是由于**集体提留和生产总费用增加所造成的**。从访谈中得知，该生产队集体没有积累，所有的集体提留都是为了维持简单再生产，因此也可以看作是生产费用。所以本分配比较表说明，由于**生产费用的增大，导致社员分配占的比例日趋缩小**。

表 8－5　1969～1972 年玉田县十一村的收入分配表　单位：元

年份	1969	1970	1971	1972
总收入	64372.30	70084.05	85824.09	73660.60
纯收入	49859.81	49959.98	63269.69	51303.19
税金金额	2496.88	2143.28	2306.72	2275.31
税金所占比重%	5.00	4.29	3.65	4.44
集体提留金额	8368.40	5600.63	7724.00	6069.31
提留所占比重%	16.78	11.21	12.21	11.83
社员分配金额	38994.53	42216.07	52329.07	42958.57
分配所占比重%	78.21	84.50	82.71	83.78

从玉田县十一村的收入分配情况看，**总收入增加速度也明显地快于纯收入**，同样表明，**农业的产值增加并没有带来农民的收入的同步增加**。另一方面，随着收入的增加，税金所占比重减少，而社员分配所占份额逐渐增大，集体提留比例则有下降的趋势。其中社员分配最多的年份与卖地得款有关。对照访谈材料可知，在当时体制下，虽然公社具有名义上的控制分配权，但实际上各个村集体是多得多分，这本来应成为一种促进生产的激励因素。看来对于玉田这个村集体而言，生产徘徊不前的原因还在于集体组织内部的管理和分配、或者是其内部的运行机制方面的不合理。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

3. 分配变动分析

从劳动力日值以及社员人均分配额来看（见书后附录三附表 G3, H5），两个典型村都有一个下降的趋势。

湄潭县筲基弯生产队的劳动日值和人均分配额分别从 1973 年的 0.278 元/日和 30.22 元/人，下降到 1978 年的 0.152 元/日和 22.51 元/人。而玉田县十一村的劳动日值和人均分配额分别从 1969 年的 0.74 元/日和 68.41 元/人，下降到 0.412 元/日和 56.84 元/人。

劳动日值下降的主要原因是劳动日总数的增加，而人均分配额的下降则是因为人口的增加和生产的停滞不前。这种趋势使大多数的社员对集体丧失了信心，这对于人民公社体制的解体具有极大的影响力。

而且，从现金分配来看，湄潭县筲基弯生产队的人均现金分配只有 1974 年和 1975 年为正数，其余 4 年皆为负数。玉田县十一村的现金分配则从 1969 年的 5.77 元/人增加到 1971 年的 26.93 元/人，尔后下降到 1973 年的 4.92 元/人。波动幅度大的主要原因是用占地款办副业的收入变化。

1973～1978 年筲基弯生产队的补款户由 8 户增到 9 户，而十一村的补款户由 49 户变为 51 户，基本上变化不大。

从劳动日分粮来看，筲基弯生产队由 0.78 斤降到 0.4 斤，这对农民的劳动积极性有很大的影响，这一点在访谈中也得到了证实。**而从人均分粮来看（见附录三附表 H4，G2），两个典型村都有所下降。**筲基弯从人均分粮 279.8 斤（1973）下降到 198 斤（1978），十一村从 1969 年的 464.87 斤下降到 1973 年的 366.66 斤，这表明在农业产出低水平徘徊的情况下，人口增加的压力使人均分粮下降，农民维持生存的条件进一步恶化。

4. 农户分配差距

从农户之间的比较来看，高低工分户之间的差距越来越小。

我们从筲基弯生产队 1973～1978 年实际分配比较表来看（见附录三附表 G4），最高工分户的人均工分在 1979 年为最低工分户的 2.1 倍而所分粮食数则为最低工分户的 1.22 倍，1978 年最高工分户的人均工分为最低工分户的 2.5 倍，而所分粮却为 1.19 倍。

玉田县十一村的分配比较表更明显。1969 年最高工分户的人均工分比最低工分户高 2472.55 分，所分粮食多 272.55 斤，人均分款比最低工

分户高 158.32 元。而到 1973 年人均工分高出 3137.80 分，人均分粮的差距却下降为 167 斤，人均分款差距为 102.94 元（见附录三附表 H4）。这说明**工分越来越背离劳动价值**。

工分虚增和分值实降，反映了集体化时期收益分配中日趋严重的平均倾向。

四、投入产出关系分析

为了更清晰地表明生产的投入与产出的关系，我们通过回归分析加以验证，即根据书后附录三附表中分列投入的各项费用，对农业收入进行回归分析。但由于所搜集的数据太少，我们只能进行单项回归：

$$Y = a + bVi + \sum i$$

其中：Y = 农业产出

Vi = 单项投入

$\sum i$ = 剩余变差

从总费用与农业收入的相关性来看，其相关系数 R 仅为 0.31138，F 系数 0.32210，而 $F_{0.05}$（1.3）=10.1，显然**无论是相关系数还是 F 检验都表明投入与产出没有显著的相关性**①。

我们又利用各项费用（见投入结构附表）和农业收入进行逐一单项回归分析，只有**新增水利建设费和其他固定资产投入和农业收入显示出相关性**，即使是这种相关性，其 F 检验也是通不过的；而其他各项投入和农业收入本身都不具有相关关系（具体结果可参见附录结果）。

这个结果与全国的统计数据所表现的物质技术投入与农业总产值都高度相关不矛盾。因为这里是对具体的农业微观经济主体作台账统计分析，所使用的指标是农业纯收入，相比而言数据是更真实的。

这说明，**其他要素投入增加使生产费用徒然增大，实际上是资本替代了本来过剩的劳动力**。这只能导致社员生产积极性的降低，而不会使农业产出有大幅度的上升。在国家通过集体化为工业进行积累的制度环境约束下，农民得到的农业剩余太少，因此，生产的主要目的并不是为了增加收入，而是为了维持生活。

---

① 相关分析结果见我于 1996 年完成的课题报告。该项目是农业部软科学基金资助的重点课题，全部资料存于农业部法规司软科学办公室。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

五、工副业发展分析

玉田5年的台账数据（见附录三附表H7）显示出队办工副业经历了一个大起大落的发展过程。

（1）从收入上看起落比较明显，该村工副业收入1969年为8716.65元；到1971年仅2年即“翻两番”，达到26715.41元；而后又一下退回到10447.95元。

进一步分析其构成则可看到，**工副业收入波动的原因并不主要是上级政策变化造成的**。有些传统的技术性副业项目一直比较稳定，如柳编、缝纫和泥瓦工匠。波动较大的项目是：运输业收入1969～1970年只有很少一点（部分记在副业收支账户中），先是1971年暴增到7955.15元，后是1973年陡降到2584.90元；劳务收入更是暴涨暴落（1969～1970年合并在副业收支账户中），1971年为14165.82元，到1973年仅有1127.23元，这种异常的主要原因是附近林南仓煤矿1970年的动工兴建和1972年左右的完工。这给该村运输业和劳务输出带来明显增加收入的机会。

（2）从表H7我们还可以看到，大队统一核算之初，**煤矿、铁路占地款成了队办工业发展的启动资金**，工厂式的工业显然不同以往作坊式的副业，**由于农村队办工业完全游离于国家工业体系计划之外，因此后续投资、产品销售都是一个村无法解决的**。

数据表明，新上的安瓿瓶厂、与之相关的付采组以及大队核算以后建的养猪场每年都占用大量资金，1971年安瓿瓶厂占用资金10792.50元，而1973年则达到14189.21元，同年养猪业和付采组的资金占用分别达到5057.05元和5258.06元，三项合计占用资金达24504.32元，在一定程度上影响了农业正常的再生产投入。结合访谈中社员对合并大队以后干部在发展工副业决策上和开支上随意性的不满，可以认为工副业发展必要的成规模资金投入和经营风险造成的损失，是十一村这个长期以农业为主的集体经济组织无力承受的，这也是大队核算解体的一个原因。

六、初步认识

以上各方面情况表明，在1970～1978年这段时期内，由于宏观政策影响和集体组织内部管理体制和激励机制的缺陷，造成了农业生产徘徊

不前，人均收入略呈下降的局面。又由于**人均收入的下降事实上进一步导致平均倾向，而平均倾向反过来影响社员劳动积极性，从而又使收入进一步降低，这种恶性循环，导致农民对于集体经济的失望**。可以说，恰恰是集体经济运行本身的低效益，已经威胁到农民的低水平生存的需求，才为人民公社的解体奠定了群众性的广泛基础。

第三节 对农村集体化问题的访谈调查

一、调查简介

（1）对农村集体化问题进行访谈调查的主要目的，是对改革开放前农业高度集体化（人民公社化）时期各类当事人的财产权益、生产经营和收益分配等涉及基本制度问题的行为进行“白描”，并用这些素材作为研究集体化解体原因的分析依据。

本节主要内容是在对原河北省玉田县林南仓公社十一大队（现为林南仓镇十一村，简称H）、原贵州省湄潭县高山村大队筲基湾生产队（现为湄江镇高山村筲基湾村民组，简称G）和原广东省南海县沙涌大队及下亨生产队（现为南海市里水镇沙涌管理区，简称N）的前社队干部和社员群众进行访问座谈的基础上①，结合其他资料所做的归纳、提炼和对比分析。

（2）报告中提出的以事实材料为依据的感性认识如下：

①集体化时期，我国农村人地关系高度紧张，始终是制约农业劳动生产率提高和农业生产总体环境改善的最主要约束条件。因此，外部组织形式变化（生产队、大队、小社、大社）并不意味着“规模经营”的实现；也不因之产生高于小农分户经营的规模效益。

②相对于传统农业而言是进步的现代要素（机械、化肥、水利、良种和耕作技术）投入，对于粮食产量的增加当然有不可忽视的作用；但

① H为河北玉田访谈个案。其中，H1为现任玉田县林南仓镇经管站会计，原是十一村大队会计崔柏申的访谈记录。H2为曾任十一村民兵连长，1978～1991年任大队书记的周永兴的访谈记录。G为贵州湄潭访谈个案。N为广东南海访谈个案。其中，N1为原沙涌大队专职大队长冯润登的访谈记录。N2为对原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然的访谈记录。访谈对象情况详见附录三。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

同期的农业成本也大幅度增加了。而这种现代物质技术要素投入增加应该带来的效益，却被在生产力总体水平过低的条件下起主导作用的劳动力要素投入的低效益所抵消。

③影响劳动力要素投入（社员生产积极性）的最主要原因，是**国家提取积累之后可供分配的剩余少到仅可维持社员生存，因此导致按人口分配**，即所谓“平均机制导致的分配不合理”，这是人民公社解体的内在原因。至于**农业生产过程的监督费用和管理成本太高的判断，在调查中未得到验证。**

（3）访谈调查中被访者的表述，固然是本报告提炼观点的依据，但涉及各年份生产、分配等方面的数据，应以上节的台账分析报告所列数据为准。从目前对材料的把握看，台账分析确与访谈调查所产生的认识基本一致，完全可以互为参照，相得益彰。

二、农业生产发展

（1）三地经济地理差异明显，玉田地处黄河以北冀东大平原，作物以小麦、玉米为主；湄潭地处长江以南黔北丘陵，作物以水稻、油菜为主；南海则是典型的珠江三角洲鱼米之乡。然而，农业生产发展在人民公社时期的干部社员看来却**有两个共同之处**：一是都认为除1960年前后那次大幅度减产外，生产一直比较稳定，产量变动不大；二是都认为农业产出大致能够维持农民的生存需要，至少可以保住“忙时吃干，闲时吃稀”的最低水平。

集体化问题调查资料：

1958～1978年间，本村的粮食产量一直比较稳定，没有特别高的年份。还是1978年左右高一些。但人均分粮则是1962年、1963年比较多，当时人少地多，加上私分瞒产，交的公粮和提留都比较少，所以分得较多。(H2)

大包干之前1973～1977年，高山村下设9个生产队，大多数经济水平与20世纪60年代没多大区别，十几年没有太大发展，分配水平全村基本差不多。(G1)

1960～1965年这段时间，粮食产量增长的确比较快，因为1959年是大减产。但1966年以后，由于评政治工分，扰乱了人心，粮食生产一直徘徊不前。直到1974年，由于推广杂交水稻和化肥的使用，产量才有所提高，但幅度不大。(G2)

1965年左右只能使人不挨饿，还是吃不饱，其他生产队也基本如此，能不挨饿就行了。(G2)

我们这里1975年或1976年有一次大旱对产量影响较大，再就是1970年左右，割资本主义尾巴，又不准开荒，所以粮食总产量上不去，而人口却不断增加，因此人均粮食产量一直不能提高。(G2)

高级社以后，农民的生活不算富裕。但过紧日子，维持生存还是可能的。即使是三年困难时期，下亨村也没出现因无啥可吃而饿死人的现象。只有2～3名村民因吃"双蒸饭"而得水肿病死去。(N2)

70年代生产基本稳定，年景好一点，产量高一些，年景差一点，产量相应低一些。1972年、1975年两年干旱，1977年水灾对粮食产量影响较大。其他因素：1973～1974年，有的领导盲目推广不适合当地生长的良种（个别社队），造成人为减产。

政治上的运动对本县农业生产影响不大，20世纪70年代这种稳定的原因：

(1) 1959年饥荒的教训始终提醒人们"民以食为天"，但是一旦达到"能吃饱"的目标，人们的生产积极性也就不再提高了。

(2) 当时的县委领导稳扎稳打，不愿出政治风头，以稳定当时的生产关系，保证农民最基本的生活需要为指导思想。即便这一点也不是完全能够做到，1977年5月8日下乡曾经看到一村23户人家，12户吃野菜，度不过春荒。

(3) 当时的领导干部也很苦，工资不高，还要亲自下去催收催种，所以我们不赞同搞左的一套。(G2)

（2）人民公社时期大面积集中土地统一种植，表面上为新的技术要素投入提供了最好基础，对农业理应产生巨大的影响。多数被访者认为**化肥施用量增加和良种的采用对粮食单产的提高有促进作用**。此外，玉田由于地处平原，适宜发展灌溉农业，也适于使用农业机械，因此，在

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

人民公社时期的很多年份都有水利和农机、农电投入（详见附录三台账资料整理分析报告）。但从社员反映看，投入产出并不合理，相对于传统农业而言本应有明显革命意义的**新的物质技术要素投入，在外部缺乏市场环境，内部缺乏具有主观能动作用的劳动力要素的积极参与的制约下，并不能产生显著效益**，在人口增长的作用下，人均粮食占有量一定幅度的增加，只是使农民消费仍然在维持生存的范围内发生并不明显的变化。除原队干部对技术要素投入的作用有积极评价外，**多数社员未谈及水、电、农机投入对生产和生活的影响。**

集体化问题调查资料：

1975～1977年左右，粮食产量有小幅度的增加，主要原因是耕种方式的变革，原来在麦子中套种玉米，而后来改成了平垅玉米，使玉米单产提高了。小麦品种、玉米品种的改进也促使粮食产量有所提高，同时化肥的增加对总产量也有影响。（H2）

当时我当书记，90%的地变成了水浇田，**打井由本村出工，每打一口井国家给1200元钱，配电、配柴油机都是自己出钱**，这样三四年之内打了24口井。（H6）

上级推广良种，开始连我本人也不愿接受。只是看到有人使用改良品种获得丰收，我们也就接受了，化肥也是同样道理。种杂交水稻和普遍使用化肥是1975～1976年，但当时化肥是按计划给的，量不多。（G2）

社员出工不出力，不好好干活，当时有句顺口溜“头前苗（浇地），后边干，苗完三根往家颠”，说的就是社员不认真干活；苗（浇）氨水时（施用化肥），有的不兑水就直接浇，刚浇完苗就烧死了，也有的不兑氨水，就浇水。社员捣乱的也多，干活时，出工的都走了，捣乱的还在家吃饭呢。（H6）

公社强迫搞机播，而我们村搞机播不划算，劳力多，又没有多少活，用人工比较划算，但又不敢违背公社的指示；所以大队的管理还受公社各种各样的管理。（H3）

1970～1978年之间粮食产量大体持平，1976～1977年开始施用化肥和推广杂交苞谷，使粮食产量有所提高，如苞谷亩产200～300斤，而杂交苞谷达500～600斤。（G2）

（3）从个案分析得出的认识是，**集体化的组织形式为统购农产品和统销农用工业品提供了一个被动的接受载体**，这对于两大部类完成一个生产交换过程固然重要；但是**工业品投入看来很难使城市工业得到追加的回报**。因为，农业“剩余”的有限增长，大部分被农村人口增长产生的新增消费需求吞没，并无不断向工业提供积累的可能。

不仅如此，**公粮三定不变之后，农业剩余的分配比例也随农村消费份额不断增加而从量变到质变，发生不利于国家的根本变化**（只有广东南海的个案反映公余粮上交数量不断增加）。

> **集体化问题调查资料：**
>
> 当时公粮实行三定（大概是在1965年确定的），即定产、定等、定亩数。首先根据1962～1964年3年的产量确定一个平均数，然后再根据每个生产队的土地定级以及粮食的播种面积，确定应交的公粮数。一直没有变动过，后来只是增加了议购，以及根据国家核准的耕地占用数减免了一部分。
>
> 当时的分配计划都要报公社批准。形式上受到公社的控制，但实际上都不控制，多产多分，少产少吃。粮食基本够吃，当然也有几年不够吃的，如1959～1961年，以后那些年，每人平均400斤粮食，只有极少数户不够吃。（H2）
>
> 土地以后单干时，下亨村每年无偿上交公粮1.2万～1.4万斤（约合每亩60～70斤），初级社实行粮食统购，每年交公粮1万斤，余粮5万～6万斤；高级社时每年分别交1.4万～1.5万斤和9万～10万斤（公社化以后）；1962～1968年每年分别交1.8万～2万斤和12万斤；1968～1978年，每年分别交2.2万斤和14万斤；1979～1981年，每年分别交2.65万斤和15万斤（约合每亩100斤公粮、700斤余粮）。（N2）

三、农村生产关系变化

（1）三个调查县1960年大饥荒之前的生产关系变化大致相同。土改——互助组——初级社，是农村经济的第一个“黄金时期”。**农民对承认其私有产权的“入股合作”（土地分红占37.5%～40%，加上股金**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

分红总计约占总产出50%左右)，持积极态度，此时，农业生产和农民生活水平有较快提高。

高级社——人民公社（大社）——大饥荒，这个阶段三县都是**以原来的区为单位建立大公社，原乡改为管区，村改为大队，小社改为生产队**。除了从小社向大社过渡这种组织形式和规模的外在变化不合理之外，关键是农民财产权益的无偿让渡所导致的劳动力要素低效投入，给生产力水平低下的农业生产以毁灭性打击。

饥荒使湄潭人口减少大约30%；玉田13.76%（南海地处鱼米之乡，损失较小）。**人口大幅度下降使人均资源占有量一次性大幅度提高，人地关系空前改善，人均粮食占有量随之提高。**

（2）湄潭1960年以后有1/3的集体经济解体，农民事实上恢复了分户经营。1961～1962年上级派工作组纠正单干风，才又全面落实了队为基础的集体经济。此后直到1982年大包干，形式上没再发生变化，但生产队内部在生产组织上已较多采用小段包工的方式。社员每天民主讨论评工记分，在生产队的管理和劳动监督上近乎“尽善尽美”。

而且，有时下工后社员们付出几个小时互相评分，并不需付出额外的管理费用。

集体化调整调查资料：

1960年开始调整，实行队为基础的三级所有（生产队、大队、公社）。按地域、人口多少把高级社时期集中的财产分给小队，实行四固定：固定土地、耕牛、人口、财产。农民自发地借机实行包产到户，生产有所恢复。(G6)

（3）具有典型北方旱作农业特征、位于冀东平原的玉田与地处西南山区以稻作农业为主的湄潭有所不同。一是1960年以后没有出现单干风；二是人民公社政策调整时只把按区建大社改为按乡建小社，并且落实了三级所有。

此后，玉田曾在文化大革命中出现过较左的“穷过渡”，亦即大队核算（一层楼）的做法，我们调查的林南仓十一大队在1969～1974年就经历了一次很有分析价值的合并、分开的过程。

集体化体制调整调查资料：

1961 年下了六十条，恢复三级所有，全县 8 个大公社变为 20 个小公社，财产形式上和以前差不多，这个体制一直延续到 1983 年大包干。在这其中还有一个变化，1975 年由于学大寨，在“大批促大干”的运动中，上级要求条件成熟的三四个大队，取消生产队变成大队核算（一层楼）。(H1)

（4）玉田林南仓十一大队是较早实行大队核算（一层楼）的。4 个生产队的分合过程，本应是财产权属关系变化的一件大事，但从被访者的反映看，财产的聚散不仅平淡无争议，而且对农业生产和社员积极性据说没造成影响。只是**合队时大队出钱给富队的社员，算是对他们劳动积累的一种赎买**。可谓其合也融融，其分也揖揖。按说在高级社和人民公社大社时期就是大队核算，已经有过教训；这次合队是再吃一个教训。

案例：“大队核算”与分队

文化大革命中的 1969 年搞合队，大队统一管理，社员搞“八不要”。那是先在西程府大队搞起来的，上级在清真寺召开大会，口号是“吃饭不要钱，干活不记工，出工不打钟……”进行动员。我们村虽然也跟着搞了，但是明合暗分。因为村干部水平都不高，规模大了管不了，搞“八不要”搞出了很多问题。(H2)

公社党委曾多次找我们村干部，我们村还是没有推行“八不要”，但 4 个小队却合在一起，成了大队核算。开始还可以，后来越搞越差，社员都要求分队。(H3)

真正搞起来的只是合作医疗，即“吃药不要钱”。只实行了两年就搞不下去了，因为群众都有意见。当时我们十一村有 2 个医生，他们给亲属开好药，而且每年医疗费好几千元钱，大队也承受不起。

八不要没学成，4 个小队却给合到了一块，小队长变成了专业组长，只负责指派劳力干活，这种变化对生产没有多大影响。

1974 年响应上级调动两个积极性的号召，实行小队核算，分队还算顺利。改为各小队核算后，生产也没有多大的变动。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

1968年合队时，各队的财产都作价，财产多的由大队拿出一部分钱给予补偿，钱虽然比较少，还是分到了社员手中。而对于财产较少的生产队也没让交钱。土地是土改时按人均分的，所以各队都差不多，就没有作价全部归在一起。

1974年再分队时，集体财产已经增加了不少，比如当时已有20眼井，2台中型打麦机，还有几台电动机、水泵和一些役畜。分队时人口、土地以及所有的工具都是按生产队均分的。土地根据土质好坏分成三等，搭配划开，然后抓阄。当时分得比较顺利是因为集体财产比较多，采用均分的方法也较好。

合队以前，劳动日值较高，主要原因是工分实，劳动日总额也较少。而合队后，由于管理比较混乱，所以劳动虚成分不少，如在记工分发工分票时，各专业组长文化水平不高，写的数字模棱两可，而有的社员在自己工分票上改数，从而劳动日虚增，所以劳动日值较低。但粮食总产量没有大的变化，一直比较稳定。(H2)

分队时是4个队均分，如当时有8辆马车，其中4辆好的，4辆旧的，每个队分到1辆好车，1辆破车。为了公平，当时首先按照作价情况把所有的农具搭配成4堆，让各队都认为差不多，然后4个小队抓阄，谁也不能有怨言。土地也是按类似的方法好坏搭配分的。人口则是按居住的区域分成四片平均划开的。因为虽然收入差了，但集体财产却增加了不少，所以分的时候比较顺利，没有什么争议。(H3)

还是分队好，大家干活的积极性有所提高，分配也多一些，而且合并成一个大队，干部也管不好，干活经常出现窝工现象，分队后，1、2、4队收入高，3队比较差，原因是他们队人心不齐，而土地则4个队差不多。(H5)

（5）南海的调查村则显然有氏族村社共有制特征。土改前约90%土地为“太公田”；集体化时期又是真正刮“共产风”，吃了3年“公共食堂”的地方。但是“随便吃”也只实行了不到一年，就被迫改成了“定量分级”。

案例：从村社经济到集体化

土改前村里有一个地主，占地7~8亩……其他90%的土地都是“太公田”，由当时的“带头人”负责，以投标的形式租给农民耕种。（N2）

土改前，下沙共有土地1300亩左右，其中有9个地主，2个富农（都是划成分时划定的），大约拥有土地160~180亩，其余的土地都是“太公田”，也叫祖宗田；因为是祖宗留下来的，所以谁也不敢说是自己的。“太公田”主要是由“带头人”出面管理，并决定对“太公田”的租种办法，一般都是根据土地质量好坏，采取投标租种的办法；收成以后，要按投标的数量将租子交给“带头人”，由“带头人”将其换成钱，用于公共开支或者买枪。所谓“带头人”，一个是村长，也就是民团团长，一个是管家；名义上，“带头人”是由大家推选的，实际上，一般都是由家大、业大、势力大的家族担任。（N1）

沙涌实行“公共大食堂”是从1958年10月开始，到1961年底结束。我所在的下亨生产队268口人建立了一个“公共大食堂”。开始时，开饭时间一到，所有村民排着队都到“大食堂”吃饭，8个人一桌，菜是固定的，饭随便吃，而且不用交钱，但只准在“食堂”吃，不准拿回家；在刚刚开始的一段时间里，生产队的粮食还够吃，但由于无人监督，吃饭的人多，干活的人少，慢慢地，生产队的粮食就不够吃啦。到了1959年下半年，只好改变方法，实行“定量分级”的吃饭办法，分成14个等级。（N2）

四、集体经济组织管理和劳动监督

1. 社队关系

无论是干部还是群众，被访者对人民公社一级在集体经济中的作用都无所谓评价；两县的公社主要从事政府的行政管理工作。公社化历史上“一大二公、政社合一、一平二调”等颇多非议的问题在被访者中并无反映；不过，上文提及玉田十一村的社员对公社强迫推行机械化有看法；南海基层干部则认为搞浮夸主要是在公社一级。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

集体化公社问题调查资料：

原来乡书记是拿县里补贴的干部，高级社时小乡变成管理区，脱产人员多了，有的干部国家开支，有的村开支，类似现在的乡镇政府。(H1)

公社虽然有些小加工厂、小作坊，但数量极少，基本上没有集体财产，实际上还是只承担政府行政职能。大队一级有自己的茶园、果园和小作坊，数量也不多。由于高级社时期已经集中了土地和其他生产资料，所以**当时搞人民公社没有再对土地作集中。**(G6)

1958～1978年期间，**公社没有对下面平调过财产，只平调过劳力修水利、修路，**而且次数不多。(G1)

"浮夸风"是在人民公社"大跃进"时期形成的，主要是公社以上各级组织脱离农村的实际，任意夸大、填报数字，浮夸程度有时要达50%左右。但当时**生产队所在的村一级并不存在"浮夸"现象，**如上报粮食产量都是按实际产量填报。(N2)

2. 大队管理

大队一级在湄潭这种居住分散的山区也主要是承担行政管理职能，与现在的行政村组织的功能并无差别。

集体化管理问题调查资料：

70年代农村的管理情况是：小队干部设正副队长、会计和记分员，社员评工记分，但是干部的工分要高于普通劳力的10%。大队干部的报酬是固定补贴，由各生产队根据土地面积摊交。**公社干部是行政干部，拿政府工资，不往下摊费用。**(G8)

大队和公社一般不干预生产队的事，他们的工作主要是任免队长和催交公粮。大队和公社对于生产队种什么、怎么种都不干涉。(G2)

而在玉田，被访村正因为有过分合历史，对大队统一核算之后的管理绩效有较多评价；不过，没有好评。

集体化“大队核算”问题调查资料：

1971年左右，我们村因为铁路占地补偿地款几万元。有了钱，大队开支也就随之增多了，很多不合理的开支都被打入了生产费或管理费中。当时监督并不严格，只要大队长、书记同意就可以报销，于是**收入并没有增加，开支逐年增加。**（H2）

四个小队合并成一个核算单位后，先由大队统一分配劳力到各作业组，再由各作业组长指派农活，每个作业组长都有一本工分票，一般在每天放工时发给劳力工分票，有时几天才发一次工分票。而有的作业组长文化水平较低，写的天数不清楚，社员便趁机改写工分票上的劳动天数，致使工分虚增。后来作了改进，工分票本上加上存根，同时还加上大写数字才使混乱的工分数得到控制。

大队统一管理确有问题，一是作物复杂，大队分派劳力，作业组长管理不直接，容易出现窝工情况；二是一些零星杂活由大队直接派人，这些劳力到晚上得去大队部领工分票，同时大队还要给每个作业组长分配劳动任务，这样容易出现矛盾，闹意见；三是在农忙季节实行小包工时，每段包工的工分也必须由大队定。管理事务相当烦琐，层次混乱。再从财务上看，大队核算，开支项目较多，财务管理不严，一些开支只要由经办人签名即可报销，开支增加越来越严重。大队经营管理越来越差，社员都有意见，最后不得不分队。（H3）

合队后起初还可以，而且1970年左右又由于铁路占地使社员收入有所增加，但随着管理越来越乱，开支越来越大，收入却趋于下降，劳动日值也逐渐由0.7元左右降到0.4元左右。（H3）

3. 生产队管理监督

生产队作为集体经济组织的基层载体，其管理与监督的方式和有效性，对集体经济的效益有直接的决定作用。访谈表明如下印象：

一是生产小队干部**通过直接民主产生；一般少有明显的多吃多占、侵吞群众利益的行为**；二是小队干部管理范围小，农业生产决策的经验性一般能够得到社员共识，干部办事比较公道，也确实为集体生产尽心尽力，还能起带头作用；三是**小队干部的日常管理主要是“派工”“领**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

工”，由于农业生产没有标准，“派工”容易引起矛盾，而“领工”实际上就是劳动监督，生产队队长既无大的作为，也无费用开支。

集体化管理问题调查资料：

一般各种农活的安排都是队长先和队委会或者社员讨论，然后才派工执行。所以社员也没有什么意见。(H2)

基本上没有监督和约束的办法。队长领头干活，看见偷懒耍滑的就训几句，可因为工分是已经评定的，所以实际上也没有办法真正管理。**一般说，单位越小，约束性就越大一些，比如后来分到作业组，一个组就那么几个劳力，你干的少，另外的人就得多干，其他劳力就会有意见，这样出工不出力的现象就少得多。**(H3)

小队长没有什么权力，大多数事情不是由社员讨论确定，就是服从国家计划，小队长只有派活的权力。**头脑灵活的，自己参加搞点副业，队里收入增加，自己也就占点便宜，还能多吃点，社员也不会有意见。**而头脑不活的，光靠农业，队里本身收入就非常少，就算是多吃一顿饭，社员也有意见。我当时没有多吃多占，社员也没有什么意见。(H4)

干活都不卖力，队长也管不了。**队长只能看见谁停住不干时说一说，但干的少，干的慢却没有办法管。**1965 年以前好一点，评分由队长定，队长有权扣分，1970 年左右，每个劳力的底分由社员评定，队长基本上没有什么权力，只有派点活的权力。(H5)

生产队劳力不是很多，队长对每个劳力的情况比较熟悉，安排活因人而异。虽然像泥瓦匠、驾车等活工分较高，又有补贴，但其他人没有这样的手艺，所以不会有什么意见。而且其他农活不论干多干少，都按一天算，根据每个人的底分计算其所得工分，所以在派活时没有什么争议。(H5)

队长都是大家选出来的，做事比较公平，当然干部多吃点不可避免。如农机站上来人耕地，队长陪着吃，不能每个社员都去陪。另外，**大队干部大都不干活，但工分却不少。**(H5)

这类（生产）事情都由队长决定，但**这都是常识，该干什么，怎么干，多少年都是一个样，**所以大家都认可。(G2)

不同农活的分工是由队长来指派，社员也有意见，因为**不同农活的轻重与其所得的工分并不是很相当的，既没法统一成标准，每人的看法也不一样，所以都有意见。**（G2）

队长和其他队干部平时只有干活才有工分，开会时给记一天的工分，但公社管饭，所以能赚一顿饭吃。平时队长还要带头干活。（G2）

当时**让谁管也管不好。我们这里土地分散，本来就不适宜集体耕作，队长管了这片，管不了那片，管理相当困难。**当时公社书记曾亲自来我们队抓，都抓不好。（G4）

4. 社员劳动投入与分配

访谈情况表明，**“按人劳比例分配”是对按劳动分配的否定。**人口优先的平均主义的分配制度，是社员普遍不愿在集体生产中积极投入劳动，使集体生产低效益的最主要原因。反映出的主要问题如下：

一是在人均产量低的情况下，**以粮为主的收益分配长期以来是以“维持生存”为第一目标。玉田是以人均0.8斤/日的口粮为基数做第一分配，剩余再按工分分配；湄潭则长期按照“人七劳三”比例。**由于劳动收益的大部分按人口分配，使按劳分配原则大打折扣，**劳力多的户和劳力少的户都认为投劳吃亏。**

集体化分配问题调查资料：

当时的比例是人七劳三，这个比例是由公社定的。有一段时期曾按人八劳二的比例分配，劳力多的人家非常不满，所以又改成了人七劳三。但社员仍有意见……都不愿出工。许多劳力都只想要基本粮，而不愿要劳红粮。为了让劳力出工，便规定从16岁到60岁（男），16岁到55岁（女）的劳力都必须出工，否则连基本粮也不给。具体做法是，每年计算出每个劳力平均的出工天数，劳力出工天数少于平均天数的要扣基本粮，少一天就扣一天的基本粮，只有这样才能强迫劳力出工。（G2）

再多劳动也只能获得其中的三分，而其余七分都作为基本口粮平均分掉了。再说，由于劳动强度大，劳动时吃粮多，**劳动一天分**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

得的劳红（工分）粮还不够多吃的粮呢。我们这里有句老话：忙时吃干，闲时吃稀。忙时一个劳力一顿能吃一斤干饭，一天就是两斤多粮食；而闲时只要一斤多点就够了。这样一算，忙时一个劳力比闲时多吃七八两粮食，当然不愿意多出工，多劳动了。(G3)

当时的分配方式是不公平的，劳力多的养劳力少的，一年到头出工却只比他们多分一点粮食，所以我们不愿出工。不过当时劳力少的户也被人看不起，劳力多的经常指他们的脊梁骨。我们劳动一年，七分都让他们拿去了，自己只得三分，太不合算。

那时候人心不齐，都觉得自己吃了亏。人多的家里小孩子多，但小孩干活一般比成年劳力得分少得多，所以他们也觉得吃亏。所以大家都不愿意干活。你一个人多干活，就等于养活全队 60 口人吃饭，谁愿意吃这个亏。

不出工是不行的，大家要是都不出工，就要挨饿了，再说队里有规定，要是一个劳力出工少于平均天数，就要扣掉基本粮。既然非出工不可，只好跟着混。(G4)

当时我们队比较穷，基本上是分光、吃光，收获下来的粮食除了上缴国家的，剩下的基本上都分光了。

当时是按人劳分配，首先分配基本口粮，每人每天 8 两。不过当时也划分几个等级，按不同的年龄段划分，不同等级的基本口粮是不同的，具体怎么划分记不清了。分完基本口粮后，再按工分分配。社员没有什么意见。因为这个比例是公社定的，再说不挣工分的也要吃饭。(H6)

口粮采取的是"算账按工分，分配按人口"的办法，即用全社工分总额除以全社人口，得到人均工分额，达不到人均工分额的社员，属于"缺钱户"，就要按"工分分值乘以所差工分数"相应的拿出现金，无现金，即在社里借支、挂账，慢慢偿还；超过人均工分额的户，即为"余钱户"，可按"工分分值乘以超出工分数量"从社里领取现金；**口粮的分配则是采取平均的办法，只是对老人和小孩分别规定不同标准的分配等级。**但这种分配办法实行的时间不长，就被 1958 年 10 月吃"公共食堂"的办法代替，直到 1961 年七八月份，才取消"公共食堂"并恢复原来的分配办法。(N1)

其二是评工记分的方法尽管差别很大，玉田是年评日记，南海和湄潭是日评日记；**其结果都是造成社员互相攀比着少干活**。

其三是劳动日值在低水平上稳定，除某些特殊原因造成个别年份变动幅度较大外，一般无大波动。

其四是**余款户和欠款户的差别不显著，而且渐趋缩小**；以丧失效率为代价的公平原则确实得到体现。

专栏：生产队的评工计分

每人的底分都是大家评的，队长也无权变化，所以即使一个劳力干的活再少，队长也没有办法少给他记工分。这样大家你攀我，我攀你，底分低的劳力非要落在底分高的劳力后面。而底分高的劳力则认为自己底分就高出一点（有的仅差0.1）干活自然也不能多了，这样就形成了普遍的出工不出力。

每天队干部首先召集社员，然后派活，由记分员记分。**平时只记工日，到年底或年中评一次底分**，用底分乘以一个劳力的劳动日就是该劳动力半年或一年的劳动工分。(H2)

评分一般是**横一点的评得高一些，老实人评得低一些**。如果有不同意见则是少数服从多数。在大队的时候，则把**全村的人分成4个评议组，本组不评价本组劳力的工分，而是由其他3个组来评**。一般来说3个组对一个人的评分可能不一样，所以事先要商量好怎样确定最终的工分，是按平均法计算，还是按少数服从多数的办法来算，（如有两个组评一个劳力的工分为9分，而另一个组评该劳力的工分为8分，如按后种方法来确定，则该劳力的工分底分应是9分）如果事先不商量好，则有可能会打架。

一年评一次或半年评一次，造成在干活时的攀比现象，底分低的一定比底分高的劳力干得慢。(H3)

当时**工分越来越高主要有以下几个原因**，其一是工分由8分封顶（即男劳力最高为8分）变为10分封顶。其二是养猪分也年年增加。起初养猪工分是根据各户所出的厩肥而给的，后来则改成每个月称重给分，这样分数就增加了。社员养猪的头数逐年增加，总分数也随之增加。其三，是大队合并后，每年农闲时**出河工也多了，**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

导致了劳动日数的增加。其四，大队核算工分评议比较困难，谁都想要高分，造成每年每个人的工分只升不降，小孩长成为劳力，底分自然要增加，而年老因为经验丰富，评分时也不能降，所以总劳动日数也随之增加。其五，干部的补贴工分也高了，**一般干部的工分要比长期出工的劳动力的工分高出 10%，**随着劳力工分的增加，干部的补贴工分也就高了。其六是大队的管理越来越乱，一方面窝工现象经常出现，另一方面大队管的人多，监督不力，社员经常改写自己工分票，所以劳动日虚增了不少。就这样，人均工分越来越高，而劳动日值却越来越低。(H2)

（欠款）每年都能交上，自留地收入加上养猪收入基本上都交了集体欠款。当时其他欠款户一般也都能交上。人多劳少的粮食多，适当卖点粮食即可填补欠款。个别的即使交不上，也只能欠着，集体还是会分给粮食，总不能让人饿着。(H4)

（分红）每年都能兑现，因为大队有点副业，而且欠款户的欠款都能及时拿上，所以队里分款到年底就能兑现。(H5)

没有劳力也不能不吃饭，分粮食给他们应该，开玩笑时经常说是我们（高工分户）养活你们（低工分户）；虽然大家都认为这是合理的。(H5)

钱不够就只好不花，当时又没有地方去借钱，因为各家都比较拮据。再说借了也还不起，当时大多数工分少的户都有人在外面干活，所以都能想办法弄点钱买粮食吃。(H6)

开始时叫“死分活评”。先由干部定出不同的工分等级……由社员自觉地申报自己应得的工分数额，其结果，社员往往都是往高了报；后来，又以社为单位，组织工分评定小组，每天劳动收工后，公开地给社员评定工分等级和所得工分数量，这样，不仅工作量大大增加，而且干群矛盾尖锐，社员意见很大；再后来，叫“小包工”，按照不同的工种分别确定工分标准，然后，再按社员在不同工种的劳动中的劳动数量、质量，由工分评定小组分别评定社员的工分等级，生产队除队长外，另有“派工员”，权力很大，对从事哪个工种劳动的工作安排上，社员意见较大，队长不愿干的工种，社员也不愿干，劳动强度强的工种，社员更不愿干，干群矛盾时有激化。

随着人民公社的成立，“共产风”越刮越猛；**到1958年秋收时，开始实行“公共食堂”。这时，“评工记分”的做法一度中断**；直到1961年底1962年初恢复“三级所有，队为基础”时，“评工记分”的做法又得以恢复，但在“评定”方法上无多大改进。(N2)

评工分是最困难的一件事。当时的工分标准是一天最高20分，男劳力一般按18分、19分，女劳力按16分算。队长无权决定谁多少分。干活完工后，由大家一起来评，**每天4点钟收工，开始评工分，一般要评到晚上六七点**。大家都像吵架一样的争，最后由队长按大家的意见决定每人的工分。(G2)

这种方法只是相对公平，一些比较明显的现象，如来得早晚，是否溜号，大家都能看得到，能评得出来；还有些活，如锄草是否干净，不出力表面看不出来，有争议就真去检查质量，但其他活干得好坏就不太好评了。再说，我们山区劳动强度大，干活的质量虽然差一点，可省不少力，所以出工不出力相当普遍。就是晚来，开始的时候还能按规定扣一二分，但时间长了，被扣的人就会与队长闹别扭，大家“低头不见，抬头见”，闹翻了都不好，所以，也就不好意思再扣了。

每天评分都要花上三四个钟头。一天干活的时间还不如评分时间长。(G4)

这样，大家都拖，一两点钟才下地，四点就收工。所以就开始搞小包工，后来干脆大包干，否则，再这样拖下去肯定要拖垮了。当时，公社书记到我们队来亲自抓都抓不好，说没法办。(G2)

当时的小包工一般是派几个人一起去干一项活，回来后大家共同评这项活应该给多少分。但有些活不适宜包工。一般说，到后来凡适于包工的活都实行了包工。但是**包工也仍然解决不了干活质量好坏的问题**，评工记分仍然有争吵，大家还是有意见。(G2)

一般农户所分的基本粮再加上其他收入能保证一年到头不挨饿，我们这里是“忙时吃干，闲时吃稀”，粮食基本上能一年到头接上。所以劳力不愿意出工。(G2)

（欠款）还能补上。因为社员自己都有自留地，种一些油菜籽，

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

卖点钱，再者，家里养的家畜也能卖几个钱，而且队里规定，拿不来钱的就把口粮扣下，要拿钱来领粮，所以总能补上，不存在空款和欠债现象。(G2)

小湾生产队在全村是管理水平较高的队。队长和计分员每天都评工，评分通常很认真，比如以一个按时出工的人为标准，比他晚出工的人都要酌情扣分。对于不适合搞评工计分的农活也搞小包工，包工质量受群众监督，甚至翻地的深度都用棍子戳，检查出不合格的就要返工或扣分；内部民主也执行得不错，尽管有严格的管理，农民收入仍不高，产量达不到包产到户的水平，原因是只包工不包产。(G5)

五、其他问题

1. 自留地

自留地的单位产量一般比集体土地的产量高 30%～50%，自留地的收入占玉田农户收入的 15%（大队核算期间，自留地收归集体统一种植），占湄潭农户收入的 30% 以上。因此，社员（尤其是湄潭）自动**把在集体生产中减少的劳动投入转入自留地**，尽管这种转换没有规模效益可言。

专栏：自留地

集体亩产量要比自留地产量少一半，如油菜，集体的亩产量为 40～50 公斤左右，而自留地的产量则达 100 斤左右。自留地的产量要占总产量的 30%～40%。(G2)

不出工，主要是在自家的自留地里干活，在家里干一分就得一分；不像在生产队里干活，干十分才得三分。另外，不出工还能在家喂猪、喂牛，也可以增加点收入。(G3)

自留地人均 1.8 分，我家共有一亩半，自留地的收入占全家收入的 40% 左右。因为自留地种得比较仔细，下的工夫多，所以产量比集体的高一倍。那时候集体生产出工不出力，收下的往往不够

分配的，比如，当时全队连2000斤油菜籽的国家征购任务都完不成，可现在，我们一家也能交上。(G3)

自留地里一般种油菜和烤烟，所以收入较高，一般占总收入的30%还要多，队里分的不够吃，主要是靠自留地收的油菜和烤烟卖钱再去买点粮食。(G4)

每人有自留地9厘，由于自留地用的肥较多，产量比集体耕种的土地单产要高一些，**一般都是先把好肥施到自留地，剩余下来的才给集体**。(H3)

虽然自留地一人一分，**单产可要比集体的大田高出一半**，要是种菜，收入能更高一点，一般一分地能收入20元。(H4)

2. 集体工副业

集体经济时期的社队工副业是一个很值得分析的现象。玉田的典型村访谈恰好提供了这方面的材料，并给研究人员留下几点现象：

一是**该村办企业的创办投资来源于铁路占地费收入，而非农业剩余。**

二是队干部办企业的积极性很高，各队相互有一定竞争意识，目的在于提高收入。

三是企业一遇到经营困难或市场风险，则全无抵抗能力，损失只能转嫁到社员头上。

四是村办企业的事物有较强的“独立性”，除直接参办的干部有所介绍并引以为荣外，多数社员并无涉及。

专栏：工副业

4个小队中，一队搞得好一些，主要是一队队长张贺明搞了一个塑料厂，使社员收入提高。三队虽然也搞了副业，但产品却销不出去，或者收不回来钱，当时又不允许虚打收入（即将产品或者应收款算作收入），所以，三队劳动日值低一点。(H2)

1972～1973年出现过劳动日值大幅度下跌，也有特殊情况，1970年左右搞的安瓿瓶厂，投入了大量的人力物力，采购3200箱玻璃管，加工安瓿瓶，但由于手工加工的质量较差，根本销不出去，

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

除了少量陆续卖给附近的一些小医院外，大量安瓿瓶都积压在厂里。得不到收入，而花费的人工都计算了劳动工分，所以导致劳动日值大幅度下降。这个安瓿瓶厂，1972 年因火灾而停产，但其产品直到 1991 年才全部处理掉。当时生产的 120 箱才卖 10 元钱。

1965 年 3 月份我当书记后，深感村里太穷，一心想变富，逢年过节，就把外地参加工作的职工干部请回来开会，号召大家出谋划策，帮村搞副业，但是反响不大。后来周久增去天津看姨兄，他建议做安瓿瓶。之后，我专门和周久增去了一趟天津，人家给了很大的支持，提供技术、工艺。采购站对我们也很支持，帮助组织原料。

1970 年操持起来，1971 年劳动日值就提高了一倍，我们四队日值在 1 元以上，（注：此处有出入，1970～1971 年是大队核算）这主要是副业上去了。当时一队由于干部不好，日值最低（注：一队队长张贺明也办了一个塑料厂）。

1971 年劳动日值大幅度下降，是因为砍副业，号召以农为主，安瓿瓶厂停了。1976 年 7 月唐山地震前天，我准备和业务员去跑业务，队里不让去。那时玉米才 8 分钱一斤，亩产 1000 斤又值多少钱？光靠种地，什么时候也富不了，必须得搞副业。（H6）

分队以后，各小队都搞自己的副业，如一队办了塑料厂，效益不错，每年的劳动日值比其他三个队能高出二毛多钱，二队给沈阳一个药厂做药球，三队给天津的一个厂做装糨糊的塑料瓶，但效益不大好。总之，社员分配比合队好一些，但增幅不大。（H3）

1971 年最好，主要是村里搞了一点副业，所以现金分得较多。1973 年以后，由于产品销不出去，副业便垮台了，收入自然就少了。（H3）

上述访问调查当然有局限性。但在经费有限的条件下我们已经尽其所能了。尽管本人**最初启动调查的时候希望能够验证的理论假设没有被证明**，但不同农民对集体经济时期自己生产、消费行为的描述，社队干部对当时体制问题和自己从事的管理、监督工作的评价，的确有助于我们重新认识那时的制度问题。

正是在这次调查的基础上，我们才把分析的重点从农业微观领域提高到国民经济发展的宏观领域。如果我们也拘泥于农业本身的制度安排，就不可能从国家追求工业化目标的宏观高度和工业化从农业提取原始积累的必然要求来理解农业和农村制度安排的被动性，也就不能形成现在这种更贴近实际的分析。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

中国经济50人论坛
Chinese Economists 50 Forum

第四部分 “大包干”以后的农村试验与制度创新[1]

Rural Issues & Institutional Evolution

① 本部分未做特注的数据，均引自《当代中国的农业》，当代中国出版社1992年版；《认识与实践的对话》，农业出版社，1997年第1版。

Rural Issues & Institutional Evolution

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

本书指出："大包干"不是"家庭联产承包责任制"?

那么，大包干是什么?

……"家庭联产承包责任制"在大多数地区只在1978~1982年农村改革初期实行过不到4年。但直到1998年的十五届三中全会，才在文件中把早已经没有实际意义的"联产"和"责任"取消，正式把这种以"均分制+定额租"为实质内容的小农村社制的基本经济制度（经济基础），明确为"家庭承包制"。

家庭承包在老百姓那里从来就是"大包干"，但若欲把握其实质，则是恢复了公田与私田并存的"两田制"，以及所有权和使用权的"两权分离"；而这两种制度，都是长期存在于中国农业社会之中的传统制度。

大包干之所以体现的是既非公有制也非私有制的"成员权"，主要是由于当时"农村社区不能解雇成员"的约束条件下形成的社区只有对所有成员均等分配土地才能有社区存在依据的性质；并因之产生了与两权分离和双层经营相适应的、村社内部"产权两级构造"（对社区外部是排他的）。

这些中国特色的制度内涵，成为后来在农村制度建设试验区中形成"两田制"和双层经营的基本制度，或出现农村工业化进程中的土地承包权作股、产生社区股份合作制等等重大制度创新的前提。

中国农村1950年土改以后虽然有过短暂的私有制财产关系，但在1956年高级社以来几十年的集体化制度之后，无论在法律上还是在现实中，都已经改变为"小农村社"制之下的土地共同所有制。中国农村1980年代初推行的以家庭承包制为名的一系列改革之中，最重要的是财产关系的变革，以及以这种财产关系为内涵的经济基础。因为，过去人民公社对以土地为主的农村财产的法权占有，在"大包干"的名义下已经变成所有权和使用权"两权分离"，而且这也是1980年代提倡、延续到1990年代后期的"双层经营"式的村社集体经济得以存在的财产基础。这一切几乎每个概念都让局外人费解的"中国特色"的、变动中的制度形式，一向也确实被持不同观点的人们共同认为没有认真解释反要好些。

如果只是在认识问题上莫衷一是，理论界还可以按照邓小平的指示"不争论"，但许多**农村基层经济生活中绕不开的问题却不得不讨论，最难解决的是比较利益低的农业生产由谁投入，钱从哪来?** 市场经济的理论常识告诉我们本来应该谁所有、谁就理所当然地去积累、投入并且受益。可现在，既然在土地为基础的财产关系上已经是两权分离，难道还

像过去那样应该由集体承担扩大再生产的投入职能吗？即使集体（或者国家）应该投入，那么接着的问题是：生活在300多万个自然村中的2亿多小农户谁该得到投入？怎样对应他们千差万别的需求提供服务？例如，机耕路应该占谁的地？该在哪家的地里打井、渠道又该从哪家的地里通过？……此外，为什么大包干20多年后已经初具规模的农户私产2/3是非生产性的？为什么农户借贷2/3也是非生产性的？……

看来，农村经济基础的概念可以不清，实际问题却来不得半点含糊。何况，思想理论和政府政策作为意识形态和上层建筑，自然会滞后于社会实践的需求①。

其实，早在1985年全国完成了家庭承包制改革的同时，当时执政党的中央农村政策研究室就认识到，“**大包干后续变化引发出来的问题，显得远要比它所已经直接解决了的问题来得更为广泛和深刻**”。为此，这个基本上没有利益背景的执政党的政策研究部门曾经开展了广泛的调查和试验研究。遗憾的是，几年后随着这个部门的撤销，很多当年就比较成熟的政策思想“黄钟毁弃”，此后的90年代则部门利益“瓦缶雷鸣”。

随着时间的推移，人们看到的是，直到1998年出于纪念改革20年的需要执政党十五届三中全会文件才正式改变了意识形态色彩很重的“家庭联产承包责任制”的提法，代之以“家庭承包制”；直到执政党完成领导班子换届之后的2003年10月，全国人大才颁布了《农村土地承包法》；直到“建设社会主义新农村”成为国家战略之后的2006年10月才颁布了《农民专业合作社法》；直到2007年的中央一号文件，才以“现代农业”作为新世纪的农业政策的指导思想，取代了早已被实践中无数的教训证明不可能、却被我们相当盲目地作为方向坚持了50多年的“农业现代化”②。

有鉴于此，本篇试图以案例描述和数据分析的形式，把我们曾经11年从事农村试验区基层调研得到的感性认识整理出来，提出一些观点以供讨论。

---

① 但在中国农村，上层建筑不是滞后，而是大大地超前于经济基础，造成巨大的制度成本，尤其需要更加实事求是地去做调整。这是我们在2004年以来开展国家985计划项目的调查研究中感受最深的。

② 为了改变“农业现代化”的政策导向，我在很偶然地恢复了提出政策建议条件的4~5年的短暂时间里多次向国务院主要领导汇报在世界不同国家考察的结果，特别强调了“两个没有看到”。其一是“在发达国家没有看到农业现代化成功的典范”；其二是“在发展中国家没有看到城市化成功的典范”。参见温铁军：“新农村建设中的生态农业与环保农村”，《环境保护》2007年1月。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

第九章 以土地为核心的农村财产制度①

综观中国历史长河中的每次巨变，农民最为强烈的愿望就是获得土地及其收益。“耕者有其田”、“均田免赋”、“减租减息”，都是农民这一愿望的直接反映。人们在总结中国历史后得出了这样一个结论：**中国的问题是农民问题，农民的问题是土地问题。**

但是，土地的问题又是什么呢？

一般而言，土地本来应该是农业最基本的生产资料，是农村最主要的财产。从这个判断出发，大包干实现的既是农民作为生产者和生产资料的直接结合，也是财产的创造者与所有者的直接结合；依据马克思主义的传统理论，借用常见的意识形态化的说法：大包干是对农村生产力的极大解放。

但事物还有另一方面。由于在城乡二元结构的体制下，政府不可能完全承担对9亿农民的社会保障和社会福利的职责，那么，在中国农村人地关系高度紧张的压力下，土地就是农民安身立命的最主要的保障，**不可能主要体现生产资料的功能，而是主要体现农民的“福利”功能。**

从这个客观情况出发，也可以认为大包干是一种形成制度改变的交易：**政府在“退出”相对于城市工业而言日益显得“不经济”的农业的同时，向村社集体和农民在土地和其他农业生产资料所有权上做出让步，换得的是农村集体自我管理和农民自我保障。**

不妨再从农村基本经济制度变革的角度看，由于在大包干推行时土地在农村全部资产中占绝对比例，以**土地制度为基础的财产关系是农村生产关系的主要内容，其他制度和组织问题都是派生的。**

据此，中国农村的土地占有关系不仅是农村最基本的财产关系，也

---

① 本章取材于作者主持的国家社科基金1997年度课题《中国农业基本经营制度研究》中关于农村土地制度和财产制度的专题报告。报告原文分别由课题组成员廖宏乐和关吉吉 根据作者提出的假设、结合各地试验区调研报告和经验总结材料起草初稿，作者结合课题组讨论意见修改定稿。此次收入本书时，作者根据近年来的观点和材料，重新予以改写。

由于是社会保障这种公共品开支的来源而成为农村最基本的政治关系。看来，**如何认识具有生产和福利这种两重功能的中国特色的土地制度，是海内外学者理解农村基本经济制度所需要的基础知识训练。**

总之，在讨论中国的市场化改革与“三农”问题——农民权益、农村可持续发展和农业的稳定时，我国特有的小农村社制的经济基础内部化的土地和财产制度变迁，应该是作为有制约作用的前提条件来认识的。

问题还有另一方面：如果进一步从国家制度方面看，土地制度也是一切大陆法系国家的立法基础，因此，**土地的占有、使用、受益和处置权利及其相应的法律规范，是对一个国家社会经济秩序起决定作用的基本制度。**于是，“三农”研究之外的社会各界便有了不时地拿农村土地问题“说事”的习惯；尤其是在极端化的左右两派都不得不“顾左右而言他”的时候。

第一节　土地与财产制度的变迁过程[①]

一、大包干的实质内容及其引发的新问题

1. 大包干 ＝“均分制＋定额租”

农村家庭联产承包责任制和后来“大包干”、亦即家庭承包制，及其引发一系列制度变化，是新中国农村半个多世纪制度变迁的一个部分，既不是孤立的，也不是突发的。

首先，1950 年代初的**土改本身就承认了按照社区血地缘关系形成的对外排他的“村社土地产权”，又是在国家权力侵入的条件下造成“农地产权残缺”[②]。这是新中国与旧中国在农地制度方面有所不同的两个新特征。**

其次，20 世纪 60 年代初期的人民公社“政策调整”也重新承认了村社的血地缘关系是土地的产权边界；同时，给了农民在集体化经济体

---

① 温铁军：“农地制度安排与交易成本”，《读书》2004 年 9 月。

② 周其仁：“中国农村改革：国家和所有权关系的变化”，《中外学者论农村》，华夏出版社 1994 年 10 月第 1 版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

制下部分退出的权利。那以后，各地农村的包工包产，早已经是普遍现象①。

最后，1982 年以后被无数政府文件肯定的“家庭联产承包责任制”，与农村实际推行的大包干（1998 年改称“家庭承包制”）根本不同。前者不破坏“三级所有，队为基础”体制，只是改变了生产队内部结算方法——**把“秋后算账”改为“春前算账”（类似于明确了农户对集体上缴定额租）。**而后者作为一种制度改变，却是把土改形成的土地均分的制度遗产和 1960 年代“调整”时期形成的“队为基础”的制度遗产结合在一起，演变为“小农村社制”。

事实上，**大包干后国家集体个人三者之间的分配关系一直处在变动之中。**90 年代以后指导思想脱离实际，导致农村生产关系的调整不得不长期化。

由于大部分农户土地规模细小、地块分散、农业剩余太少，历朝历代的统治者都至少懂得并且试图维持“轻徭薄赋”；近现代则强调减租减息和减轻农民负担——大包干以后规定税费负担的总额不得超过农民上年人均纯收入的 5%——其实际内容类似于解放前减租减息之后相对稳定的定额租，也就是国家权力介入村社自治制度，强制性地统一规定了村社集体这个土地所有者的定额“地租”最小化比例。

因此，在我国这种资源环境制约下，经过近百年制度变迁进程中政府和农民的反复“谈判”终于稳定下来的家庭承包制，**其在分配关系上的实际内容是“均分制 + 定额租”。**

2. “定额租”难以满足乡村自收自支最终被取消

不过，如果说大包干为实质的改革只不过是大队以下的农村经济基础的不彻底改革的话，那么，由于**大包干之后农村上层建筑并没有开展适应经济基础的改革，**反而由政府在推进财政分级承包制的改革中于 1984 ~ 1986 年赋予了农村基层乡镇“自收自支”的权力，遂使**高成本的农村“上层建筑不能适应经济基础”的基本矛盾导致农民负担不断增加，**干群关系严重恶化。

接踵而至的是，1990 年代中国进入城市利益群体主导的市场经济的“初级阶段”，在农村政策上也**表现出初级阶段的市场主义的特点**——先

① 关于 1960 年代的调整，可参阅本书第三部分的论述。

是把复杂的“三农”问题简单化为“农业问题”，甚至进一步庸俗化为金融、粮食、外贸、水利、电力等各个涉农部门与地方政府之间的利益博弈。后又随政府利益从来源于产业资本调整为金融资本的结构性变化而变。

1997 年东亚金融风暴与宏观调控“软着陆”同步发生之后，史无前例地出现农民收入连续 4 年增速下降，遂出现了农村上层建筑和宏观政策的较大调整——政府先于 1998 年推进包括农村金融在内的银行商业化改革，再于 1999 年配套推进粮食购销改革，又于 2000～2001 年配套实行“税费合并征收”（规定农业正税的税率从 3% 左右一步提高到 7%，加上村社各项收费折合占正税 20%；合计 8.4%）……由于此次农业税制改革的过程中出现了几乎完全符合黄宗羲定律的情况，因此，仅仅执行了不到 3 年。

最终的结局是，新一届中央政府宣布于 2004～2006 年期间彻底取消了农业税。

至此，**在农村基本经济制度中，土地均分制仍然存在，而土地所有者收取定额租并据此在国家与集体之间形成的分配关系，在国家权力一再介入村社自治制度的情况下，消失了。**与此同时，长期不能适应农村经济基础、亦即与“三农”问题相对立的农村“三治问题”爆发出来——政府强加给农村的上层建筑发生了“撤乡并村”与公共负债随伴爆发的本质性变化①。

3. 中国农村经济基础中的“两田制”和“两权分离”

由于 1982 年被中央文件认可的“家庭联产承包责任制”与 1998 年才被文件明确的家庭承包制（大包干）这两种制度内涵不同，因此，人们应该知道农村财产制度早已发生的变化。

以大包干为实质内容的**家庭承包制恢复了公田与私田并存的“两田制”，以及所有权和使用权的“两权分离”；而这两种制度，都是长期存在于中国农业社会之中的传统制度。**

① 作者担任首席专家的国家社科基金 2008 年批准的重大项目“完善社会管理与维护社会稳定机制研究——农村对抗性冲突及其化解机制研究”，以及 2005 年批准的国家 985 计划“中国农村发展试验创新基地”项目子课题“农村对抗性冲突转化”自 2002 年以来 5 年的试验研究，都表明了把农村上层建筑归结为“三治问题”与 1996 年把农村经济基础归结为“三农”问题具有同等重要的理论创新价值。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

1949年解放以前，"两田制"中的公田平均占土地面积的6%～7%[①]，后来2003年颁布的农村土地承包法允许村集体保留的"机动地"占5%；**这两种公田名称不同，但实际作用一样，**都出租或"发包"给农民，收益也都主要用于村内公益开支。

解放前的"两权分离"是所有权归地主，使用权向中农和富农集中；现在的所有权归村集体，使用权平均分配；为了提高农业的效率，现行政策和法律都有意促进"土地有偿转让"，来实现土地产权（不仅是使用权）的集中。

如此对比，难免使人感到：乡土中国的经济基础，或称农村基本经济制度及其导向，似乎既未随城市中国翻天覆地的变化而发生本质性的改变，也未必佐证任何意识形态的正误。

4. 土地的福利化与村社所有制的长期性

在中国人地关系高度紧张的资源约束条件下，经过长期反复的制度变迁过程，形成了所谓"均分制+定额租"的基本制度，这是直到中国2003年施行农村"新政"之前以"家庭承包制"为名的农地制度的实际内容。**这种制度的客观结果，是土地的逐渐福利化[②]。**

在全国普遍推行大包干之后的1984年，农村劳均耕地面积约为0.3公顷，人均只有约0.1公顷土地（老口径）。由于平均分配土地，广大农区、尤其是大多数传统农区，一个农户占有三五块、十几块，甚至几十块"远近高低各不同"的耕地成为普遍现象。其后随人口增长，土地还要"三年一小调，五年一大调"，由此客观上造成土地无限析分的问题，小农经济的规模日渐细小。

到全国农村开始落实第二轮土地承包、也称为"延包政策"的1998年，农村劳均耕地面积下降为约0.27公顷，人均只有约0.08公顷土地。由于人地关系更为紧张，对农民而言，土地所承担的生存（社会保障）功能，已经重于生产功能。因此，**农民在落实"延包政策"中重新界定土地产权，所依据的仍是产生于古老的农业文明的"均平"理念，**即70%以上绝大多数农业地区，仍然由村集体作为所有者，按社区内的人口而不是按劳动力把集体所有农地按肥力划等平分。

---

① 参见本书第二部分有关公田的案例和论述。

② 本书第二部分有关公田的广东南海案例表明，即使在旧中国的农村土地私有制条件下，也有土地福利化趋势。而且，越是人口与资源关系紧张，土地的福利化趋势就越明显。

另据统计，我国已经有1/3的省人均土地面积小于0.08公顷，1/3的县人均土地面积小于0.065公顷；这个数据已经低于联合国确定的土地对人口的最低生存保障线。亦即在**我国1/3的地方，这样的人地比例关系，已经使土地连维持农民生存也不足了。**可以认为，随着农业人口增加对土地的压力越来越大，我国农村土地不仅正在逐渐丧失作为生产资料的功能，而且在有些地方连福利功能也日益难保。

此外，在中国农村土地资源不断减少的同时，农业人口和劳动力绝对过剩可能是个长期现象，政府至今不可能有足够的财政条件对9亿农村人口安排与城市相同的保障制度。从目前的决策倾向分析，尽管农民感受到的政府善意（government good will）是迫切的，但近中期内还没有根本改变这种制约条件的可能。

可以认为，由于我国工业化与城市化不同步，农村人口和劳动力绝对过剩，是延续到21世纪中叶的长期约束条件。因此，**在农村人口对土地压力不断增加的条件下，土地逐渐趋向"福利化"**——亦即土地对农村人口的社会保障功能已经、并且越来越大于其作为生产资料的功能。这就决定土地私有制的可能性越来越小，"村社所有制"将是长期的制度形式。

5. 农村土地的"村社所有制"的制度收益是社会稳定

农村改革30年来制度演进的情况表明，**中国农村土地制度的福利化特征属于不以人的意志为转移的趋势。只要政府尊重这个客观规律，农村就会相对稳定。**

无论主观认识深刻与否，进入21世纪以来中国的执政党越来越谨慎地处理农村土地问题，既表明这种客观规律在起作用，也反映出本书第一部分揭示的**"制度收益与成本不对称"的中国特色：经济短期高速增长必然带来巨大的社会代价仍然由"三农"承担**——牺牲的是农业微观的规模效益，换得了农村流动劳动力低收入、低福利对城市和工业贡献更多剩余价值——而土地既然成为农民生存保障的基础，就很难再完全体现市场经济的效率原则。因此，农村土地村社所有制也将是长期存在的制度形式。1980年代以来很多人笃信的土地私有化和市场化改革，也只能在这种现实条件或者宏观经济增长方式根本改变之后才有实际意义。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

二、新中国成立后农村土地制度的四次变革

如前所述，新中国成立半个多世纪以来农村经济的制度变迁，基本上以土地制度的变迁为主线：

一是 1949～1952 年土改形成农民除了租让权之外的大部分私有产权；

二是 1956～1958 年集体化收回了农民对土地的全部产权；

三是 1960 年的“三自一包”以自留地形式允许农民有部分退出权，并以“队为基础”的政策承认了土地的社区产权边界；

四是 1982～1984 年推进的大包干和 1996～1999 年落实“延包”政策，又给农民退还了除了土地所有权买卖之外的大部分产权。

1. 土改进程中形成的两个产权问题

1949～1951 年全国推行土改，在历史上第一次真正实现了农民的理想制度——耕者有其田。土改实际上是一种彻底的村社内部均分制，是一次把解放前村社共有制的“公田”也按人口重新分配了的土地“私有化”。

土改在产权上形成了两个构成对立统一关系的新问题：一是以村为单位平均分配土地，等于按照社区血地缘关系形成对外排他的土地产权；二是国家以政治手段、而非市场的手段推行土改，在国家权力侵入的条件下必然造成产权残缺。

例如，当时出于新民主主义反对封建主义的政治目标，国家规定农民在土改中得到的土地可以出卖，但一般不许出租。这样的产权形成过程埋下了随后以国家权力推行合作化——集体化的伏笔——土地所有制逐步由农民所有制变为集体所有制，分配制度、积累制度也随之发生变化。

就在新解放区土改没有结束的时候，1950～1951 年老解放区实际上就已经出现合作社，并且引发了关于“农业社会主义”[①] 的争论。1952 年全国土改结束后不久，国家在提出社会主义过渡时期总路线的同时，于 1953 年开始在第一个五年计划顺利执行的同时推进合作化。1956 年则按照工业各部门提出必须“提高农民组织化程度”才能使国家工业产品

① 参阅本书第三部分论述农村集体化的有关章节。

下乡的要求，不顾农民的不同意见短期完成了高级社改制。

2. 集体化时期的财产制度

始于1950年代中期的农业合作化运动，演变为1956年的高级社和1958年的人民公社，其间的农村财产关系变化是采取逐步集中的方式，土地的农民个人私有变为集体所有，耕畜和农机具也随之转为集体所有，收入实行按劳分配。

1980年代的改革推行之前，农村所形成的财产关系基本是1962年9月中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（通称“六十条”）所确立的人民公社“三级所有、队为基础”的结构性财产关系。土地明确归生产队所有，并允许农户保留不超过10%的自留地（所有权归集体，使用权归农户）。虽然“六十条”将农村财产的所有制形式分割为三级，但它们的财产关系属性均为集体所有。因此在改革前这种结构性的公有制财产关系占据主导地位。

3. 人民公社时期集体与农民的财产情况

根据资料调查数据①，1978年每个公社拥有的固定资产为305.9万元，以此推算全国农村固定资产总额为1614.6亿元，其中社队企业固定资产为230亿元；全国农村集体耕地的地产，以农业净产出和利率估算为12665亿元；此外，还有55.67亿元集体存款和若干公共存粮。抵消掉一些集体的债务之后，**人民公社财产总额共约14335亿元，平均每个公社约合2715.9万元，其中地产就占88.4%**。

当时农民家庭只拥有很少一点归他们所有、使用和收益的财产：平均每户拥有估价不超过500元的住房，32.09元的贷币存量和不超过60斤的余粮。此外，还有数量微不足道的一点简单农具。农区每户有0.5～0.7亩自留地，原则上限于自给蔬菜和部分口粮；牧区还有少数自留畜。考虑到人民公社时期国家不断向农业提供计划分配的“工业品”，使得推行大包干的当年全国农民对国家银行、信用社和社队集体负有数额可观的债务，那么不难判断，**农民几乎已变成地地道道的农村无产者，基本上不存在私有性质的农村财产关系**。

① 国务院农村发展研究中心发展研究所：“农村财产关系的大变革”，《发展研究》，北京师范大学出版社1986年版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

4. 集体化制度对经济增长的制约与农民的“部分退出权”

改革前的农村基层，**国家收益指数超过农业产值和农民纯收入的增长，意味着农村收入分配中的国家偏向上升，而农民相对得益减少。** 1970～1979年间，全国农业产值增长79.21%，农民从集体经营部分得到的人均纯收入增长40.24%，扣除物价影响分别为60.39%和21.42%，显著低于国家收益指数的增长（112.6%，已扣除物价影响）①。

1950年代出于工业化原始积累需求的国家权力对农民和农村产权的侵犯，和国家强制计划推行的“工农两大部类交换”，既确保了城市和工业得到农村和农业的大量剩余，也客观上导致了全国性的农村贫困。农民的直接反抗发生在1956年从初级农业生产合作社向高级农业生产合作社过渡阶段，表现为破坏生产工具、宰杀牲畜、砍伐林木。在高级社完全剥夺农民的私有生产资料、并迅速转入人民公社之后，农民则从直接反抗变为间接反抗，表现为土地粗放经营、消极怠工②。

同期，由于中央政府主导的国家工业化在苏联终止投资之后发生财政赤字增加的危机而停止，接着于**1958年开始调整为“地方政府工业化”的应对战略**；在这个国家工业化方式必须转变和重大危机同时发生的阶段，**农业则除了要承担中央政府工业化的债务之外，还要进一步为代价更大的地方工业化积累做出贡献。**

于是，就发生了“3年自然灾害”，并且引发了1959～1961年的农村政策调整：允许土地所有权“退回”生产队、亦即承认村社的血地缘关系是土地的产权边界；允许农民在“自留地”、“拾边地”上自由种植，产品可以自由进入集贸市场。这就**意味着政府给了农民从集体化经济部分退出的权利。** 1960年以后的**这种政策和体制调整的实质，是政府对国家工业化提取农业积累进程中农民自发、普遍反抗的让步。**

政府和农民在这种以大规模人口减少为制度成本的谈判过程中都得到教训和经验；遂使后来的农村改革，实行家庭承包制的路径依赖也由此而来。

---

① 周其仁：“中国农村改革：国家和所有权关系的变化”，《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

② 现任中国农业大学教授、当年在中共中央农村工作部参与接待农民上访的王立诚老先生告诉作者，1956年的高级社曾经引起了农民极大的不满，来上访的农民把中央农工部接待室都砸了！此后1958年的人民公社反而倒没有强烈不满了……

5. 从承认"家庭联产承包责任制"到承认大包干（"家庭承包制"）

家庭联产承包责任制与家庭承包制根本不同。

前者，是以"三级所有，队为基础"体制为依据，土地的所有权仍归集体所有，在农户保证按照集体计划进行生产的条件下，集体把土地的使用、经营和收益分配权让给农户。据1978年在家庭联产承包责任制的发祥地安徽滁县地区担任地委书记的王郁昭说，**实际上农民只是改变了内部结算方法。亦即，把从1960年起生产队一直就有的包工包产的结算方式从"秋后算账"，改为"春前算账"（类似于明确了农户对集体的上缴从分成租改变为定额租）**，生产就有了大发展。

专栏：王郁昭谈"家庭联产承包责任制"
——"秋后算账"如何改为"春前算账"

王郁昭是1978~1982年在安徽滁县地区推行"家庭联产承包责任制"的主要干部，后来他先后担任过安徽省长、中央农村政策研究室副主任、国务院发展研究中心副主任、中国扶贫基金会常务副理事长等职务。1993年作者进行基本制度课题研究时，他介绍了自己亲身经历的安徽农村改革，指出："安徽农村基层的包工包产一直就有，1977~1978年的'家庭联产承包责任制'就是从我们滁县地区发展起来的。当时的政治和经济制度都没有发生变化，农村仍然执行'以粮为纲'，基层的干部群众也并没有把土地分到户，那时农民要求把过去的秋后算账改一下，别等粮食打下来了再由干部决定分配。农民愿意春前算账，也就是要开春种地之前，就先把该上缴的粮食数量确定下来。基层干部同意了，结果秋后就产量翻番。"

这就是"家庭联产承包责任制"。

他还说，小岗村那个捺手印的故事，是后来新华社的记者去了，帮助地方编出来的。然后，就给放到历史博物馆去了。

而后者，大包干（亦即家庭承包制），则是乡村集体经济组织在对农户以承包为名按照人口分配土地之后，**集体就退出了农业的直接生产**（1984年全国只有约2000个社队仍然维持集体统一进行农业生产）；农

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

户除了保证向国家和集体上缴税费之外，自主决定土地经营，并且占有除了税费之外的全部收益。土地产出的收益分配关系变为：交足国家的，留够集体的，余下都是自己的。

可见，后者作为一种制度改变，其**实际内容，类似于解放前减租减息之后相对稳定的定额租+解放后土改实行的土地均分制。**

而且，由于这两种制度内涵不同，相应地，农村收益分配和积累制度也发生了变化。它们之间的相同之处在于都规定农民承包的土地不许流转，更不许买卖。1984年以后，为了推行土地规模经营，土地有偿流转从不允许变成了被鼓励，但仍然不许买卖。

从1978年末各地普遍开始搞农业生产责任制，到1982年全国允许推行家庭联产承包责任制这4年时间，中国农村确实存在过家庭联产承包责任制。

而从1982年**到1983年末，实行官方文件上所谓“家庭联产承包责任制”的生产队已占全国569万个生产队总数的99.5%**。实际上，1982年以后各地农民实行的是分田到户的“大包干”。

一般认为，由于农民获得了土地的经营使用权，生产积极性提高。到1984年，全国粮食总产量创历史最高水平。据林毅夫通过生产函数测算：我国1978~1984年间农作物总产值以不变价计算，增加了42.23%，其中大约有一半（46.89%）来自家庭联产承包责任制改革所带来的生产率的提高①。

这个计算结果提出之后，曾经引发过各种不同意见讨论，尤其是强调技术进步对农业贡献度很高的农业部门，一向并不接受这个结果。农村政策部门的一些资深研究人员还提出过农业增长靠的是“三碗饭”（气候、投入、政策）的观点。这些观点演变为后来的领导人讲话中“农业增长一靠投入、二靠政策，三靠老天爷帮忙”的形象说法。

无论人们关于政策作用的争论孰是孰非，在实际上，**“家庭联产承包责任制”作为一种经济制度，在大多数地区只在1978~1982年农村改革初期实行过4年**。随着1982~1984年中央以政治手段大规模推行这种改革，被各地矫枉过正地普遍落实了的，实际上恰恰是大包干为实质的家庭承包制。只不过官方文件上的政策语言没有跟随这种客观变化而改变。

---

① 参见林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，上海人民出版社2005年版。

直到1998年的十五届三中全会，才在文件中把早已经没有实际意义的“联产”和“责任”取消，正式**把这种以“均分制+定额租”为实质内容的制度，明确为家庭承包制。**

从1984年开始中央要求把土地承包期延长到15年不变；**1993年又提出了再延长30年不变，并且允许有偿转让的政策思想。**随后，1997~1999年在全国范围落实了“土地延包”政策。尽管**这些自上而下的制度供给都包含有加强农户产权的倾向，但农民获得的仍然是土地的不完整产权，**即：有了除出卖土地之外的使用权、租让权和部分收益权。如果从产权理论看，这仍然是一种残缺产权。但从中国农村的实际情况出发，**人地关系越紧张，土地越难以完全私有化。**农村大包干以后，事实上基层自发的、随人口增加进行的“均分制”条件下的土地调整一直在普遍进行；有的不以种植业收入为主的地方，则通过实行“动账不动地”来调整“定额租”，也就是随各户人口增减而调整其所占有土地上的税费负担。

有鉴于此，如果不能通过加速农村城镇化进程或者其他更有效的办法把土地上超载的农村人口大幅度减少，这种两权分离的残缺产权就是可行的、长期的制度安排。我们中国人理解这个观点不难；难的是放眼世界，竟然找不到哪个发展中国家有能够把农业人口成功地非农化转移的经验，无论其政治、经济制度多么地现代化！

三、家庭承包制与“两权分离”的财产共有制

1. 家庭承包制给农村财产关系带来的变化

家庭承包制改变了原来“三级所有，队为基础”的结构性财产关系，把土地所有权的“队为基础”即原来在土改时承认、后来在“三自一包”时又得到明确的自然村地缘界限作为产权边界的对外排他性强调了出来。农户以向国家和集体上交一定数量的定额农产品为前提条件，分户平均承包生产队所有的集体资产（大部分按照人口、少部分按照劳动力）。在这个过程中，**实际上形成了一项涉及国家、集体和农户三者之间的产权合约，**再一次实现了土地所有权和使用权的两权分离。**这客观上与我国传统农业社会的土地所有权大部分由地主占有而使用权则大部分由自耕农占有、从而使农业资源配置相对合理的情况类似。**

家庭承包制给我国农村财产关系带来的实质性变化主要有以下三个

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

方面：

首先是农村基层原有集体财产的存在形式以及经营方式都发生了根本的变化。

实行家庭承包制以后，集体所有的不动产（主要是耕地和大部分水面、草场、山林、荒滩等），都已承包给农户，经营收益在农户和集体之间分成。根据测算，完成大包干之后的**1985年全国地产总估价为5万亿元，每个农户以承包名义平均占有着26250元**。集体的牲畜和大中型农机具等经折价处置，实物流转归农户，折价款则留归集体。

1985年时仅社员尚未付款的集体财产折价款就达124.4亿元，推算已流转到农户的资产共有200亿元以上。于是，在后来的全国性农村集体财务清财收欠中，这部分清欠款主要被当做创建农村社区农民合作基金会的资本金纳入营运管理。从此，小农村社制度条件下的农业资金积累开始有了必要的组织载体。到1998~2000年农民合作基金会被关闭时，全国有2万多个乡镇和2万多个行政村建立了基金会，融通资金总规模已达约2000亿元。

集体的非农业财产，主要是原社队企业的固定资产。其中：部分承包给企业集体的厂长和经理经营；部分作价折股归还生产队或农民，并吸收新的股份重新组成新的企业实体；部分折价转卖给农民个人。**1985年末，全国乡村的两级企业固定资产原值共750.38亿元，比1978年增长了239.3%，其中90%以上都实行了各种形式的承包或股份制经营**。

其次是在整个农村产权结构中农民私产成长得最为迅速。

由于大包干把中国最大的生产力要素——劳动力从农业生产和国家基本建设中释放出来，使之成为长期大规模过剩的要素，遂造成农村工业化和城镇化低成本、高速度崛起的条件。其中，在部分农户独立财产权利的基础上，形成了一块超越家庭范围，但又不同于传统集体经济模式的新经济联合体、合作企业、股份制企业、股份合作制企业和私人企业等。与全国完成大包干之后的1985年相比，农村工业化和城镇化发展10年之后农民私产增长了近3倍①。根据农业部农研中心农村固定观察点对300个村的监测资料，到1996年除了集体所有和农户所有以外的包括股份制企业、股份合作制企业、合伙企业、私营企业、三资企业等各

---

① 周其仁："中国农村改革：国家和所有权关系的变化"，《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

种经济联合体，**平均每个村的年末生产性固定资产原值已达 184.55 万元**，以此测算 1996 年全国农村非集体所有的生产性固定资产原值，占农村全部生产性固定资产原值的比重已达 25%。同时这部分承包经济在实际经营过程中又与农民的私产共同交织成具有多种产权形式并存、相互渗透的新的财产主体。

最后是新的村社内部“产权两级构造”财产关系的形成。

尽管集体与农户双方都承认土地和其他集体资产最终所有权归社区集体，而使用权归农户和个人。但是农户的使用权体现的却是所有权内涵的大部分权益——除了享有使用和收益分配权外，还享有超越使用权权限的特权。我们认为这**是一种内部非排他性的、体现“社区成员权”的农村产权**，其制度特征主要表现在两个方面：首先，农户享有获得土地使用权的基本权利；同时，农户作为社区成员也享有按人口平均地权的权利。另一方面，集体作为资产的所有权主体除了体现收益分配外，仍享有对资产的处置权，可以对社区内的资产进行调整，这**形成了紧密关联的农村产权两级构造的基本内涵**。

作为一个事物的两个方面，这既是滋生侵权难以形成稳定的产权构造的制度根源，同时也是带来农村产权制度创新后续变化的制度基础。

2. *积累剩余形成农户私产*

承包经济内部化的产权制度安排刺激了农业总产出和剩余产品的增加，反过来又推动了承包经济在农村社会经济当中的全面渗透，但更为重要的是，**通过分享剩余产品增量，农民能够把自己的剩余再投入经营，而且剩余的积累又逐步加强了农户自有财产的权利**。(见表 9－1①)

从图表数据反映出，农村工业化和城镇化加速发展期间农户私产的成长迅速，同时据测算：承包经济使集体和农户的资产都有明显增长。农民私产 1985 年就占到了农村总资产的 12%。此后又增长了近 3 倍，年平均 16.97%，同期农村集体资产平均增长速度 12 个百分点。从财产关系的角度看，**承包集体财产与形成农民自有财产之间确有内在联系**，可以认为，只在乡土中国的小农村社制条件下形成的内部化的产权两级结构，正是农村财产关系变革的丰富而有生命力的内涵。

① 图表资料根据农业部农村经济研究中心农村固定观察点，对全国 2 万多个农户自 1986 年以来的历年跟踪观测所得数据的统计分析所得。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表 9－1

1986～1996 年农户财产变化情况

年份	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1993 年	1995 年	1996 年
年末生产性固资原值（元）	941.15	1070.29	1292.01	1420.57	1501.89	1745.38	2639.25	3952.22	4529.95
年末非生产固资原值（元）	3823.56	4456.31	5003.97	5722.07	6376.88	6922.27	9426.85	13466.77	15563.16
年末存款余额（元）	449.78	600.13	701.08	894.00	1119.73	1268.40	1941.59	2737.41	3452.65
年末手存现金（元）	626.71	882.94	1190.47	1349.80	1518.92	1641.05	1141.56	1516.32	1710.66
年末借出款余额（元）	113.34	128.25	148.58	175.18	189.28	209.46	248.13	324.47	443.87
年末借入款余额（元）	281.34	376.13	515.90	625.20	636.29	749.09	811.57	1018.46	1403.77
年末家庭外投资余额*（元）	75.52	108.33	153.68	173.85	156.19	161.12	192.43	208.94	198.45
农户私产总额（元）	6311.40	7622.38	9005.69	10360.67	11499.18	12696.77	16401.38	23224.59	27302.51

注：* 年末家庭外投资余额是指债券和股票投资。

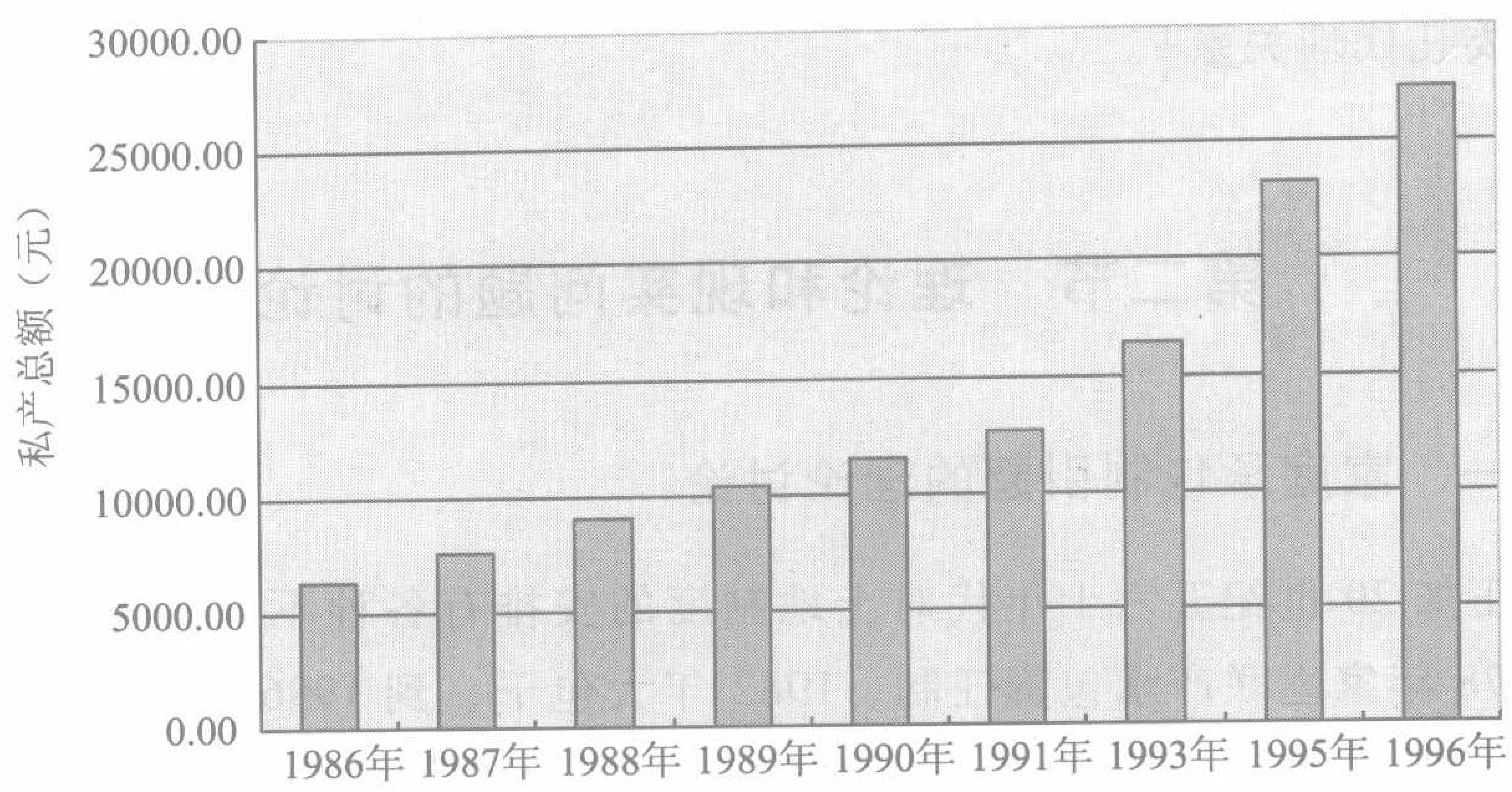


图 9－1　1986～1996 年农户财产变化情况

3. *农村财产关系的基本格局*

由于政府和集体都已经基本上退出了种植业的直接生产领域，农村基层财产关系的基本格局发生了趋向农户私权的正常变化。据估算，**在中国宣布进入市场经济体制的 1992 年，农村总资产额已达到 95196.12 亿元，**其中 77.29% 为集体的地产（耕地和山地）和企业资产，这部分资产 **95% 以上已长期承包给农户和个人经营。**此外，主要形成于承包经济剩余增量的农民私产，约占整个农村资产总额的 22.71%。实际上**农村总资产中仍直接由集体经营的部分已不足 4%。**

农村承包经济中最初形成的财产制度特征，是以集体和农户对农村财产的共同占有为前提、以两权分离为基本特征而形成的、社区集体与农户之间就如何利用集体资产的一种产权合约。但是，从产权理论上看，它与中国历史上地主与佃农之间形成的所有权与使用权的产权制度特征，仍然有本质区别：集体与农户是农村财产的共同占有者，其产权主体是集体和农户，**是一种集体与农户间的非排他性产权制度安排。**而地主与佃农之间则不同，其产权主体是地主，具有更为显著的排他性。

随着承包权的长期化和农户财产增加，农村进一步出现土地使用权作股到户/人、企业资产折股到户/人等新的财产制度——**以股权形式使两权分离之后集体与农户各自的产权更加明晰，而且，这个变化意味着双方都逐渐承认了农户在农村财产中的部分所有权主体的地位，并且这个地位在逐渐地增强。**不过，这就有可能在农村基层形成新的农户对集

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

体的委托代理关系①。

第二节 理论和现实问题的讨论

一、家庭承包制引起的理论讨论

正如20世纪五六十年代对土地制度的安排有各种不同的争论一样，从1978年家庭联产承包责任制、1982年大包干，到1996年“延包”30年，再到2003年《农村土地承包法》出台，土地制度的改进和完善始终是在争论中推行。尤其在1985年和1997年，中国先后两次出现粮棉油等主要农产品产量徘徊不前，农业发展缓慢的情况。每次都会有人认为家庭承包制的潜力已尽，主张用更为彻底的制度来取代；理论界关于土地制度和家庭承包制的讨论也就随之活跃起来。政府决策也面临着诸多不确定因素，加大了决策的复杂性和风险性。

1. 农村土地所有制问题②

只有经过不断的反思之后才能认识到：**大包干之所以体现的是既非典型公有制也非典型私有制的“社区成员权”，主要是由于当时集体所有制的“农村社区不能解雇成员”的约束条件下形成的社区只有对所有成员均等分配土地使用权，才能有社区集体所有权存在的依据；并因之产生了与两权分离和双层经营相适应的、村社内部“产权两级构造”(对社区外部是排他的)，这也是后来社区土地承包权作股、产生社区股份合作制的前提。**这种认识，也许或多或少地创新了恰亚诺夫“生存小农”假说，把小农户家庭具有的特征放大为农村社区了③。

上述变化，只不过具体地验证了产权在理论意义上本来就可以作为

---

① 大多数农村地区土地折股的股份合作制试验与乡镇企业的股份制不同，初期设置的股权大都以户为单位；在外来力量的干预下，后期逐步演化，落实到户内人口。

② 我们20年前已经讨论的问题，至今仍然在理论界延续着，但却没有提出任何新观点超越20年前讨论过的老话题。作者2004年受聘到中国人民大学担任农业与农村发展学院首任院长，一直试图恢复土地经济学的研究和教学，但做了3年“猎头”（head huangting)，竟然找不到合适人选！可见，长期拘泥于意识形态化语境的中国的土地经济学已经衰落到后继乏人的地步。

③ 参阅本书第一部分。作者正在指导研究生开展这个方面的理论创新。此处不赘述。

一个“权利束”而内在具有可分解特性。而社会上和**理论界的各种不同的甚至对立的激进倾向，也只不过反映出把实际问题意识形态化、再进一步“泛政治化”的取向**[①]。这种取向如果仅仅与农户私产显著增加相得益彰，在农村内部仍然属于可协调的情况。但遗憾的是，在90年代却事实上得到与喧嚣至瓦缶雷鸣程度的城市的资本化趋势结合的历史机会，遂对本来尚可利用其来稳定农村基层的、村社内部化的“产权两级构造”的制度基础造成极大的破坏，客观上印证了本书理论部分所讨论的“路径依赖”——新生利益集团获取权益向乡村基层转嫁制度变迁成本——的内在规律。

非农村政策调研领域的理论家难以有这样的认识。因此，大包干之后理论界关于土地所有制问题的讨论一直就比较教条，归纳起来大体有三种主张：

第一种主张是实行土地国有永佃制[②]。这种观点认为，目前我国土地的集体所有权主体实际上是空缺的，国家对集体土地的使用权、收益权及处分权有种种限制，集体所有制徒有虚名；而要营造新的集体所有权主体又是不可行的，实行完全的私有制也不可能。所以，解决的办法是实行土地的国家所有，把土地的使用权永久性地出让给农民。这样既有利于国家直接统一管理土地，也有利于安定民心。

第二种主张是彻底实行土地私有制[③]。这种观点认为，承包制激发了农民的劳动积极性，短期内是有效的，但这种制度无助于激发农民的长期投资愿望，因而其效率只能是越来越低，解决这一问题的根本办法是实行土地私有制，加速土地的流动和集中。而且实行包产到户后，农民实际上已可自由处置土地。

第三种主张是不断完善土地集体所有制[④]。这种观点认为，土地国有永佃和土地私有化都不可行。若实行土地国有，一方面是国家没有足够的财力赎买集体的土地，可能形成对农民的新的剥夺。另一方面是实

① “泛政治化”英文为over policization，意指为了某种派别利益而把一般的社会经济矛盾提升到政治高度；这往往使得矛盾恶化、难以缓解。

② 安希及：“中国土地制度问题——论土地国有永佃制”，《产权、流转、规模》，国务院农研中心试验区办公室、贵州省委农研室合编。

③ 文贯中：“中国的农村土地制度及其对农业投资的影响”，同上书。

④ 周诚：“略论现阶段我国农村土地制度建设”，《产权、流转、规模》，国务院农研中心试验区办公室、贵州省委农研室合编。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

行土地私有制则不仅直接与宪法规定的政治经济制度相抵触，法理上是行不通的；而且东南亚一些国家和地区如日本、韩国和中国台湾的经验也证明：小规模的土地私有只会阻碍土地流转，不仅没有促进规模经营和农业生产效率的提高，反而抬高农产品生产成本，降低农产品在国际市场上的竞争能力，最终会增加政府的财政补贴，尤其是不利于工业资本的积累。所以，最佳的选择是改革和完善现有的土地制度。

上述观点都有理论和现实的依据，也有不足之处。如果借用制度经济学的产权理论来分析我国小农村社经济内部的土地产权关系，可以发现其主要特点之所以是农村社区内部土地产权的“不完全排他”，主要是由于国家权力在上文所述3次土地制度变革中都是起决定作用的，国家权力“侵入”土地产权的形成过程，使之明显“残缺”；其与市场化的产权形成有根本差别。

本书强调的**“两权分离”**，是对**所谓残缺产权的通俗解释。**

我们的研究证明：土地制度的“两权分离”不仅是小农经济的传统制度，解放前就普遍存在，而且现在也正是我国农村基层仍然有条件推行“统分结合，双层经营”的制度基础。

由于**我国农业和农村经济的发展受两个主要矛盾的制约，**一是基本国情矛盾——人地关系高度紧张；二是体制矛盾——城乡分割对立的二元社会经济结构矛盾，第二个体制矛盾加剧了第一个矛盾[①]。在这样的矛盾制约下，对农民来说土地既是生产资料，又具社会保障功能。而且随人口增加后者的作用有逐渐大于前者的趋势。于是在分配土地时就不能不考虑公平和效率兼顾，这一点已成政策理论界的共识。

现在所要回答的问题是：公平和效率的兼顾是相对全国来说好呢，还是相对于某个具体地区来说更合适？如何既能保证让农民公平地占有一份安身立命的土地，又能实行土地的适度规模经营？总之，**即使假定市场无摩擦、交易无成本，在农村劳动力过剩、无限供给，不可能实现充分就业，而土地要素不变的条件下，资本和技术等现代要素也不可能在边际报酬递减的作用下替代劳动。**要给中国分散农户在细碎土地上经营的微型农业，找出一条进入市场参与竞争的路，在东亚发达国家农业现实中的教训的确多于经验；而在理论上则几乎是不可能的。

---

① 温铁军：“制约‘三农问题’的两个基本矛盾”，《战略与管理》，1996年第3期。

2. 土地的规模经营

理论界的人们似乎没有注意到，**世界上有数的几个大农场国家都是殖民地时代杀戮土著、跑马圈地作为资源宽松的前提条件，没有一个是完全靠土地私有制条件下的市场化交易来形成农业规模经济的**；也没有多少人注意到，那些已经基本**完成了工业化和城市化的欧盟15国与东亚的日韩等发达国家，无论如何市场化，也是没有一个实现了全国意义上普遍的土地规模经营**。

有鉴于此，可以认为大包干后直到1990年代后期农业产业化战略提出之前，中国政策理论界关于土地规模经营问题的政策讨论，主要针对的是集体经济发达地区的现象。除了对集中农民分户经营的土地搞集体农场的做法是否有悖于现行政策的政治性讨论之外，农经理论界关心的主要是规模经营单位本身的经济合理性问题。

从下面列举的案例和数据材料中，人们会看到规模经营单位土地要素增加的同时资本要素也在增加，如果种植业主要产出品的价格水平既定，那么随投资水平和农业的装备系数的较大提高，就很可能出现关于**“投入产出比”是否合理、“要素的边际报酬”是否递减**等很多值得进一步探讨的微观问题。

更何况人们无法排除地方政府的行政干预。从农业面临的宏观约束考虑，**在全国总体上的劳动力无限供给条件下，个别地区搞出来的资本替代劳动投入，很可能只是地方经济割据体制下要素市场发育不成熟和行政干预的结果**。

此外，微观研究还有两种完全对立的观点，一种观点认为，规模经营有利于降低农产品生产成本，但却与提高单产相矛盾。任治君[①]在对法国农场的规模与产值进行对比后发现，单位产品成本随农场经营规模的扩大而下降，而单位面积产量却随农场经营规模的扩大而降低，因而提出在我国不宜提倡搞规模经营。与之对立的是，张光辉[②]在对法国、日本等国的农场规模与单位面积产量进行对比后却发现，规模经营不仅不妨碍单产的提高，而且还有利于促进单产的提高，因而主张推进农业规模经营。

① 任治君：“中国农业规模经营的制约”，《经济研究》1995年第6期。
② 张光辉：“农业规模经营与提高单产并行不悖”，《经济研究》1996年第1期。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

作者认为，**对我国大多数农村地区而言，真正有借鉴价值的农业规模经营，其实是下文介绍的“平度案例”中那种自主创新**——在不破坏小农村社土地产权关系的条件下，把土地承担的福利和生产这两个功能分开，据此重新构建农村经济基本制度。

二、分户经营以后现实问题的讨论

经过20世纪80年代头几年农户分散承包土地进行家庭经营的制度实践，已经暴露出一些非解决不可的问题。尽管后来中央发出文件、甚至制定颁布了《农村土地承包法》来规范处理这些问题，仍然难以根本解决。

1. 土地分割与调整

（1）土地好坏搭配，不断按人均分，造成土地分割细碎。

由于受人多地少基本国情矛盾的制约而不得不强调公平地按人均分土地，体现了土地对农民的生存保障功能。但与此同时，也产生了负效应，1984年全国完成大包干之后平均每个农户仅耕种8.35亩地，平均分为9.7块，平均每块仅为0.86亩。据典型调查，**贵州湄潭陈家坡村朱天月家，7口人的7份责任地，共计128块**[①]。土地过分细碎，不仅造成了土地的浪费，而且不利于农事作业和日常管理，成了提高生产效率的障碍。大包干15年后的1998年，据有关资料分析，全国平均每个农户仅耕种不足7亩地，平均分为4~5块。地块细碎的问题有了改进。

大多数人都会同意，**现行土地制度对人口来说是公平的，对劳动力来说是不公平的**。因为有些农民能种好地，但却没地种；有些农民种不好地，却又不得不种。不仅造成了土地和劳力资源的浪费，而且使我国农业难以产生规模效应，无法与变化莫测的全球化的大市场相连接。

这个观点其实似是而非。无论其逻辑多么完整，也仍然露出“伪问题”的马脚。

因为，如果我们**比较土改和大包干这两种“残缺”产权制度，可以看到它们形成的约束条件不同，结果也不同**：50年代初是4亿农民进行土改，以后农民虽然一般情况下不能出租土地，却可以通过直接买卖土

① 易之：“对农用土地制度建设的几点认识”，《产权、流转、规模》，国务院农研中心试验区办公室、贵州省委农研室合编，中国卓越出版公司1990年版。

地“有偿流转”，实现资源的优化配置，因此在土改以后的3年里出现了很少的所谓“新富农”。而1978年以后是8亿～9亿农民大包干，以后农村土地虽然不得买卖，却可以出租，亦即“有偿流转”。如果一部分农民生产经营能力强，当然可以多租土地。但事实上由于农村人口翻了一番多，人地关系越来越紧张，劳动力绝对过剩，**实现转让的耕地面积在1985～1996年农村工业化城镇化加速的10多年里大约仅有1%**。很多地方农村基层仍然不得不随人口增加不断均分土地。结果，连像土改以后那种有能力相对集中土地、在种植业上进行规模经营的新富农都很少、或没有条件产生。

迄今为止，农村以大包干为实质的改革搞了差不多30年了，文件、法律和各级政府都大力推进土地有偿转让，农村土地流转占比也已经提高到约10%，然而，完全**靠所谓农业规模经营实现致富的农民仍然如凤毛麟角**！

事实上，在家庭承包制推行初期，承包期一般是二三年一调整。从1984年开始中央文件三令五申家庭联产承包责任制15年不变，但在实际工作中，许多地方仍然是三五年一调整，有的地方甚至是一年一调整①。

从一般理论逻辑出发的分析都会认为：土地频繁调整必然影响农民对土地的长远投入。其实这也不尽然。因为，1980～1990年代以来农业投入实际在增加，农业成本年均上涨10%；此外，各地农户调查数据也不支持这种推断。相反，大量农户调查数据反映出，农民对承包期的要求并不是越长越好，至少一半以上的农户仍然希望随人口变化而调整土地。这表明，**农民对承包制的要求已经在客观的资源环境压力下，发生了内在的功能性变化**。对于多数农民来说，土地对农村人口的生存保障功能已经大于其生产功能。

进入21世纪之后，虽然碍于已经颁布了农村土地承包法，一般不能再打乱重分，但各地农村干部群众仍然不断呼吁按照人口增减变动对承包地作必要的调整。如果排除意识形态的影响客观地看土地调整，人们也许应该承认，这在一定意义上是中西部传统农区以农业为基本生存来

① 当然，农民和村干部都会考虑土地调整成本，大多数进行一年一调整的地方，实际采取的是“动账不动地”的办法来降低调整成本，亦即，随各户人口增减，在村集体的账目上调整分摊在各户承包土地上的税费负担。人口增加的户其人均土地相对减少，因此相应减少该户的税费负担；反之则相反。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

源的农民作为社区成员对土地承包制的内在要求。

（2）**现行农村土地制度的困境主要是社区成员共有的土地所有权弱化。**

首先是以国家权力不断强制社区“集体土地所有权”弱化。

如前文所述，农村内部的制度变迁有其内在的逻辑：1978 年开始的以“家庭联产承包责任制”为内容的农村改革实行了 4 年之后，1982～1984 年国家以政治手段推进的“大包干”演变为小农村社制经济的“均分制＋定额租”。但在进入 90 年代之后出现了城市产业资本导向，农村集体的土地所有权主体地位进一步弱化。1994 年分税制改革之后地方政府更多地提取“三农”剩余，1996 年规定集体只可以预留不超过 5% 的机动地，1997～1999 年的第二轮承包，国家以政策和法律为手段，进一步强制干预村社产权，这些都客观上促使农民越来越忽视土地的“成员权”属性，社区新生的经济精英一般不愿再承担作为社区成员相应的义务，村社的共同利益随之越来越得不到相应的制度保障。最终，一方面是后任政府不得不为这些改革造成的村社制度涣散的代价买单——只能不断增大财政转移支付、完全承担农村基本建设和乡村治理的所有公共开支，同时还得支付与分散小农的交易费用；但另一方面，如果这时的政府恰好财政充裕，那么其积极意义在于可以据此顺理成章地“提高农民的国民待遇”①。

其次是地方官员滥用国家的土地管理权。

一方面村社内外各种侵权行为时有发生，土地流转不规范，承包合同纠纷日趋增多。另一方面则随着农业结构调整带来的收益增加、城市化扩张带来土地的不断增值和土地流转的市场化程度不断提高，中央对土地的宏观管理失控，地方政府滥占耕地，集体和农民的利益严重受损。很多地方在征占耕地上出现政府官员和开发商勾结，违法占地超过 1/2，强制剥夺农民利益引发的纠纷已经占农村对抗性冲突的绝对比重，直接影响了全国的安定团结大局。

针对这些矛盾和冲突问题的理论界讨论，往往出现“意识形态化”

---

① 2003 年以后中央政府在财政形势一片大好的宏观条件下能够大幅度增加支农投入，具有一定的偶然性。作者对于城市化制度及其治理结构作了国际比较研究之后认为，激进地以城市制度去“化”农村，那仍然是一种过高成本的负外部性最大化的制度；乡土社会的治理结构相对更合理、成本更低。这些问题另外行文讨论。

的两个极端对立趋势：要么主张私有化，要么主张国有制。其实，只要了解农村制度变迁历史、或者做些实地调查研究就会明白，**缓解矛盾冲突的最低成本的政策，只不过是明确农村土地制度与城市土地制度应该"同权同利"——农村集体的所有权与城市政府的所有权既然都是所有权，就该享受同等权利；农村农户的使用权与城市开发商的使用权既然都是使用权，也该享受同等权利——谁也别剥夺谁。**

（3）从均田制到均山制：非耕地从均分—大户承包—再到均分的制度演变①

一般情况下，非耕地并不承担农民的生存保障功能，但在大包干初期的政治推进下，各地已经把平均分配耕地的家庭承包制完全照搬到了山地和荒地等非耕地资源上，当年并没有产生像耕地上那样的制度效应，相反还出现了大规模的乱砍滥伐，然后就是包而不治、治而无效。接着，1990年代初期全国推进市场经济，以大款、大户和干部承包山权和林权为主的"四荒开发"带动了山地开发，荒地整治，虽然各地也出现了"山权、林权交易市场"，但以山地、荒地为主要对象的非耕地制度建设跟不上其开发、治理的步伐。于是，在有了较大的收益后，尤其是**在那些曾经搞过山地平均承包的农村，其与大户原来签订的合同（合约）大部分难以有效地执行，如果政府依法强制执行，必然"法不责众"，还会造成很多纠纷冲突。**

值得进一步分析的是，大多数非耕地资源集中在贫困山区，那里本来就耕地资源奇缺、农民收入低下，老百姓传统上就"靠山吃山"。这时，**资源环境对制度的约束作用再次发挥出来——历史上就是人地关系紧张的南方各地政府，在农业资源与人口的关系更加紧张的压力下，纷纷再次出台20年前的"均山制"政策。**最终导致2007年国务院发布正式文件，把全国25亿亩集体山林平均承包到户②。

2. 集体资产管理混乱所反映出的问题

家庭承包制之后普遍存在的问题是农村治理危机和集体资产的产权

① "从均田制到均山制"，是作者2005年赴福建三明山区作林业改革考察之后，对人民日报海外版记者发表谈话时使用的标题。

② 2003～2005年，福建和江西等耕地资源短缺但山地资源相对丰富的省份（人均耕地面积低于0.8亩，人均山地约3亩）先后出台以"均山制"为主要内容的政府文件。但在执行中，各地政府和村集体也需要对持有效合同的承包大户予以一定补偿。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

主体弱化而导致的基层管理混乱。

（1）无论发达地区还是贫困地区，农村各种集体资产的承包、资金的使用和增值所得的分配、上交，至今一直存在着账目不清和缺乏约束等老大难问题。尽管各级政府文件上都有严格的制度规范和监督执行保证，仍然不断出现很多地方、特别是富裕村社的集体资产听任少数人任意侵占，成为滋生劣绅、官员腐败和引发乡村冲突的根源。

（2）在宏观环境和条块分割等体制因素的制约下，农村社区集体经济组织和在部分农户独立财产权利基础上形成的合作企业长期没有合法地位，多数不注册登记、不纳税。农村私人企业、个体工商户等小型经济单位，对外独立的法人地位事实上并没有得到有效确认。这种“不伦不类”的组织形式虽然有其适应性强的好处，但也有责任义务和风险承担不落实的弊病。部分企业和大部分农户因没有稳定的预期而出现在社区内部短期行为泛滥、假冒伪劣成灾，农民有限的收入不断转向过度消费、婚丧嫁娶大操大办。

3. 市场经济条件下的农业外部经济环境问题

中国1990年代初进入市场经济以来的一系列改革，对于工业化形成完整的结构之后急于纳入国际竞争的宏观战略而言，当然是符合规律要求的制度选择。但**对于本来主要承担了国家工业化制度成本却没有得到制度收益的“三农”而言，快速形成市场化制度却意味着农业三要素——土地、劳动力和资金——的长期净流出导致的进一步加剧衰败。**

由于国家金融垄断和推进银行商业化改革的影响，商业银行不可能适应农村小额信贷长周期、小额度、高成本、低收益的需求特征，因此农村资金要素大量流出、越来越稀缺，农村金融领域实际上让给了民间高利借贷。其间，国家推进了农村商业体制改革，债务和冗员负担双沉重的供销社和粮食部门实行了市场化改制之后，只能以自身利润最大化为目标。于是，**与小农经济条件下农业生产直接相关的涉农部门从此与农民形成对立性质的互相竞争关系，再难形成服务体系。**90年代末期以来出现的小农户经济不景气与传统农区相对衰败、农村个体工商户在总量上波动下降等现象，恰恰与城市经济高增长形成对照。

三、制度建设是一项长期的任务

我国是在没有土地法这个“母法”的情况下先有了两个“子

法”——适用于城市的土地管理法和适用于农村的农村土地承包法。无论现行的法律规定，还是各地千差万别的实际执行情况，都没有对农村土地集体所有制赋予明确的解释。甚至土地究竟属于哪一级的集体所有，理论上和实践中也是模糊不清的。

专栏：农村土地权属关系的10年变化

根据1987年农业部对1200个村调查显示，土地所有权属于村民小组的占65%，属行政村一级的占34%，属于其他层次的只有1%①。而到了10年之后的1997年，根据全国农村固定观察点对317个村的调查，**土地所有权属于村民小组的下降到44.9%**，属于行政村的上升到39.6%，属于村民小组和行政村共有的占14.7%②。可见，农村以土地为主的财产制度仍然处在变动之中，相关制度建设，仍然是一项长期任务③。

人们**应该深刻认识资源条件对土地制度的约束**——无论是大包干之后确定的15年不变，还是90年代落实延包政策的30年不变，事实上每次都不得不先按社区人口再平均分一次土地。至于分了地以后变与不变，或者什么时候变，一般而言，仍然主要**取决于人地关系这个土地制度的约束条件是否改变。**

在我国人地关系高度紧张这个基本国情矛盾不可能缓解，而且必然随人口增加越来越尖锐的前提制约下，**农村土地的制度安排不得不体现公平与效率这两个互相矛盾的原则，必须具有既作为生产资料，又承担农民生活保障的双重功能。**农户家庭人口的变动对耕地长期承包产生的

---

① 张琦：“论中国土地管理体制改革”，《经济工作者学习资料》1994年第35期。

② 农村固定观察点办公室，当前农村土地承包经营管理的现状及问题：“当前农村土地承包经营管理的现状及问题”，《中国农村观察》1998年第5期。

③ 我国《宪法》规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《民法通则》又进一步规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或由村民委员会经营、管理。已属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

压力，导致耕地在家庭内部进一步地细分、或社区内部随人口增加必须重新分配土地的压力。

据此我们都会明白，平均地权这种长期化的政策，对规模细小的农户经营的农业发展确实有其不利的一面。例如不利于区域化种植和农田水利基本建设等。而1978年改革以来25年里最为突出的趋势性的问题是：**分散的小农在劳动力绝对过剩的压力下，往往倾向于以劳动替代资本和技术要素，这使边际报酬递减规律不明显**，市场这个一般能起到优化资源配置作用的"看不见的手"，在农业上往往真的就是"看不见"。直到2003年"新政"以来，这个趋势才随着打工者收入在短期内的大幅度提升，而突然改变为农业劳动力投入的机会成本显化导致累积的边际报酬递减突然显化；但是，这几乎是在同时又与农业已经过量使用的化肥农药带来的成本上推问题显化同步发生作用；更何况，这种化学化的农业愈发严重的"负外部性"也几乎同时爆发了出来……

农村改革与发展的进程中，上述问题的讨论贯穿始终。其中，农村改革试验区针对上述问题开展的11年实践，应该是最有说服力的。因为这既是有理论指导的、基层干部和农民群众的制度创新，又是在社会科学领域中难得的理论见之于实践的研究。

第三节　乡土中国的制度创新试验

就在1985年完成大包干之后就遭遇到农业主产品产量大幅度下降影响而导致1986年对农村改革褒贬不一的时候，为了推进决策科学化，执政党于1987年决定建立农村改革试验区。先后有贵州湄潭、广东南海、江苏苏南地区、山东平度、北京顺义、湖南怀化、陕西延安7个地市县，经国务院批准重点进行土地制度完善与财产制度创新方面的改革试验①。

据此可以说：**从1987年开始，农村基本制度的稳定、完善与创新进**

① 1987年及其后列入国务院批准的农村改革试验区的还有安徽阜阳、浙江温州与山东周村的乡镇企业改革、四川广汉的农村金融改革、贵州毕节的扶贫体制改革、内蒙古镶黄旗的牧区体制改革、黑龙江的苇河林业局的国有林业体制改革、黑龙江绥滨农场的国有农业体制改革、福建三明的集体林区体制改革等。各地依据这些试验区还建立了上百个地方指导的农村试验项目。这些做法，客观上使得"新乡村建设试验"成为1980年代后期到1990年代中期的中国农村改革与发展的实际指导力量。

入有目标、有组织的试验创新阶段。各试验区在“强调效率、兼顾公平”的政府主导的经济发展的原则下，以提高土地生产率和劳动生产率为目标，以提高土地经营效率和稳定农民预期为重点，根据各自的实际情况，分别选取不同的试验主题进行了长期的改革试验。

试验区的制度建设，本来是在全国普遍推行了家庭承包制基础上的后续制度改革。因此它具有双重职能，即：在坚持农村土地集体所有制的前提下，一方面要探索完善家庭承包制，另一方面要努力探索和发现集体所有制的其他有效实现形式。

另一方面的背景也很重要，由于**1987 年世界银行在中国寻找市场化改革的领域**并承诺给予优惠条件的政策性软贷款支持，经过与当时领导人的多次接触谈判，最终决定以 3 亿美元（综合利率低于 3%，30 年还款期，第一期 5 年，可以后续贷款）支持农村改革试验区。对此，各地政府出于“投资饥渴”，几乎都立即按照世界银行关于市场化的制度转轨的指导思想开展了修订改革试验方案的工作；并且需要试验的主管部门每年两次接受世界银行组织的检查和评估。

在后来执行该计划的 5 年中，试验区总计得到了财政部接到的世界银行 3 亿美元贷款中按当时汇率折算的大约 7% 的资金，用于与农村改革试验有关的投资项目[①]。

世界银行在 5 年之后欣慰地看到，中国于 1992 年明确宣布“建立社会主义市场经济体制”。即使没有这样的方向性的重大体制变革，世界银行代表团也仍然会在结束该项目时提出：这是在所有发展中国家执行得最好的项目。

不过，项目执行中有一个不得不提到的矛盾——在政策科学领域使用“试验”方法与生俱来的麻烦：既然试验，就得不断地“试错”、证伪和调整，才能接近客观真理；而不可能“试对”来证明国内外的上级的正确。然而，**不仅世界银行资金支持本来就有预设的“政治正确”，操作试验区的各种项目的机构更是从属于政府，按照其内部真正起到约束作用的潜规则看，坚持试错就会“报忧得忧”**。这也许是下面引述各地政府介绍当地试验区的材料，大多数都是成功地向市场经济转轨经验的内在原因；因此，作者在多数案例后面加入了基于直接从事项目调研

---

① 这种专门用于受援国制度变迁的政策性优惠贷款，被称为 section adjustment loan.

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

和监测评估而提出的独立分析①。

一、以完善和稳定土地家庭承包关系为目标的产权制度改革

1. 贵州湄潭试行以“增人不增地，减人不减地”为主要内容的土地制度改革②。

案例：湄潭县是一个典型的传统农区，1980年实行以“大包干”为特征的家庭联产承包责任制，土地实行“按人均分，3～5年一调整”的政策。到1984年，湄潭县约有10%的农户因人口增加要求对土地进行重新调整。而土地调整的组织费用又相当高，以双塘村为例，为重新确定人口、土地和地块，并对土地按抽签次序进行调整花了半个月时间，全村211户农户，按每户出一个劳动力，共要花费3315个劳动日。并且加剧了土地细碎的趋势，农民也不愿增加对土地的长远投入。

针对上述问题，湄潭制定了“明确土地集体所有权主体、完善农户使用权、新增人口不再分地、稳定农户投资预期”的改革方案。

在所有权方面，由村代行所有权职能，作为土地发包单位，与农户签订承包合同，收取土地承包费；同时，规定土地承包费主要用于农田水利设施建设和中低产田的改造。

在使用权方面，明确规定承包期内，新增人口不再分地；允许农户土地使用权有偿流转。具体的设计方案有以下几项规定：

（1）目前农户已经取得的土地使用权保持20年不变；

（2）对于人口增减引起的承包地悬殊问题，实行稳定的方针，既不调进，也不调出；

① 作者是当年中共中央农村政策研究室/国务院农村发展研究中心下设的“农村改革试验区办公室”第一批调研工作者，也是这个世界银行项目从开始准备、会谈、项目修订等多种工作的直接参与者，还是项目实施期间的监测评估的实际负责人；由于坚持了试错而在工作中不断验证了“报优得优”的潜规则。

② 农村改革试验区办公室1993～1997年分批组织了经验研究，湄潭即为第一批列入总结的试验区。详见蒋中一、陈子光、潘苏文：《贵州省湄潭县土地制度变革分析》，参见《中国农业基本经营制度研究报告》，1995年农业部软科学第8号课题。

（3）对集体收回的土地，不再按人头平均分配到户；

（4）鼓励有新增人口和剩余劳力的农户积极开发非耕地资源和发展“五小”经营（小种植、小养殖、小林果、小加工、小运输）；

（5）转让土地使用权，要经合作经济组织批准。

与此同时，为了保证上述方案的顺利运作，还设计出了三项主要的配套制度：

（1）通过政策引导和扶持，开发荒山、荒地资源，以减轻耕地制度建设的压力；

（2）创办土地金融公司，农户用土地使用权做担保来获得投资贷款，以促进荒山的开发和耕地的改良，为土地流转创造条件；

（3）推出“稳征、减购、压销、保调”的粮食征购体制改革方案，以保证农民的土地使用权与收益权更加完整。

这项新的制度安排，**开始执行时也受到部分农户的反对**。例如在对该县新石乡510户农户的调查中，对“增人不增地”持赞成态度的占64.7%，有1/3的农户希望在稳定家庭联产承包责任制的基础上，对土地作定期或不定期的调整。但总地来说是成功的。主要在以下几个方面取得了成效：

（1）稳定了农民对土地的预期，促使农民增加对土地的投入。1989年监测调查1152个样本农户，其主要生产资料投入（化肥、农药、种子费用）、劳动力投入和粮食亩产分别为49.04元/亩、65.43天/亩、569斤/亩；1992年监测调查1145个样本农户，其主要生产资料投入（化肥、农药、种子费用）、劳力投入和粮食亩产分别为59.12元/亩、68.66天/亩、760斤/亩。据试验区对该县新石乡土壤肥力的跟踪调查，1989～1992年间，每亩有机肥的施用量从913公斤增加到1423公斤，增长55%；无机肥施用量从45公斤增加到76公斤，提高88%。

（2）农民对新的土地制度安排的赞同程度在提高。**赞成“在承包期内，增加人口不再分地”政策的农户比例由1989年的50%，上升为1992年的67%。**

（3）鼓励劳力从事非耕地资源的开发，则减轻人口对耕地的压力。据匡算，全县建成高标准的茶、桑、果、药园6万多亩，若

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

> 按每人管理2.5亩计算，则全年可转移剩余劳力2.4万人。
>
> 但是，其**试验项目中的子方案之一——创办土地金融公司则收效不明显**，尽管开始起动时制定了财务管理制度、贷款抵押和担保制度，也有一些农户用土地来做抵押，金融公司也发放过一定数量的抵押贷款。比如，自1988年9月至1990年6月共发放各类投资信贷418.3万元，其中非耕地资源开发信贷112.5万元。但这种运作势头没有再继续坚持下去。**到1993年年底，以土地使用权及其附属物在土地金融公司贷款的农户累计才31户，贷款金额170多万元。**
>
> **土地金融公司子项目难以正常运作的关键在两个方面：**
>
> （1）农户只有较短的土地使用权，而且土地分散、不规模；**公司难以与小农经济进行交易，对经营失败的农户即使能够收回其抵押的土地，公司也无法重新发包经营。**
>
> （2）农户愿意用来抵押的土地大多是边远地带的差地，而土地金融公司则希望农户用好地来抵押，双方的供给与需求脱节。

由于当年我们的思想认识水平受到“市场经济初级阶段”的局限，甚至没有认真地分析贵州山区特殊的资源环境对于农村制度的制约，例如：山区地块过于分散导致村社集体对土地调整的成本大大高于平原地区；人地关系过于紧张造成新增人口无地可分才使得多数农民不同意调整土地；大包干之后乡镇不设财政、行政村形同虚设等等；就**把湄潭试验得出的“增人不增地，减人不减地”的经验予以“意识形态化”处理，据此形成有利于在全国推进土地市场化流转的政策**，写进中央文件在全国农村予以提倡。一旦这种导向性的政策得到中国特色的集中体制的强调，马上就具有了高度的“政治正确”，农村情况千差万别，政策执行中便难免出现一种倾向掩盖另一种倾向的偏差。

现在看来，湄潭试验中更有制度意义的是以**土地金融公司作为工具来促进土地流转的“试错”过程：**

其一是**外部的公司作为经济主体与高度分散小农经济进行交易的成本过高，且这种负外部性不可能被村社内部化处理。**

其二是金融部门对经营失败的农户即使能够依法收回其抵押的土地，**也因土地的不可流动性和村社产权边界**的特征而难以重新发包经营。

2. 山东平度：从实行“两田制”到完善双层经营制度[①]

案例： 山东平度试验区依据本地耕地资源较为丰富，非农就业和农民非农收入比重较大，农业机械化程度较高的特点，制定了“按社区人口均分口粮田、按劳投标承包责任田的‘两田制’”改革方案。其目的是为了既保证社区人口生存，又促进土地的适当集中，从而做到在兼顾公平的同时，充分体现效率。接着，又开展了完善双层经营的农村基本经济制度的配套改革。

平度“两田制”的主要做法是：

(1) 把耕地分为两大类，即口粮田和责任田。

(2) 口粮田确定的标准是，农民口粮以每人每年225公斤计；饲料用粮以保证每年喂养2头猪和10只鸡为准，计需100公斤粮食；种子用粮一般每亩20公斤；三项合计，人均每年需粮345公斤，按全年粮食亩产650~700公斤算，每人应划分口粮田0.5亩。实际过程中，耕地资源多的也可多划。

(3) 口粮田按人均分，只负担农业税；责任田实行叫行承包，要负担农业税、定购任务和上交承包费。每亩承包费约占亩均纯收入的30%~40%。

平度采取由县政府直接推动，乡村负责执行的试验方式。首先是对本村耕地进行分等评级。根据土壤肥力、灌溉条件、地理位置等因素，召集本村农民集体评议以确定耕地等级，一般定为三等九级。其次是对承包田实行叫行承包。村经济合作社作为耕地所有者的代表，向农民招标，农民现场投标，公平竞争。为保证适度竞争，采取农民自愿申报，摸清底子的办法，防止盲目扩大规模经营，劳均一般为10~15亩。最后，“两田”承包期一经确定，5年不变。其间人口的变动采用“两田”互补的办法，即增人减承包田数量补作口粮田，减人减口粮田数量补作承包田，同时相应调整

① 参见书后附录四摘引的蒋中一、陈子光、贾彦海：“平度市的‘两田制’改革和政策效果分析”，原文载《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

承包费和定购任务，保证承包期的相对稳定。

在实行两田制的同时，平度还相应安排了一系列配套改革，**形成了有利于双层经营条件下稳定社区经济的基本经济制度：**

（1）强化了所有权主体对土地的管理功能。建立了土地档案制度。明确规定：农户不能乱占滥用土地；农户或集体建房，要收取土地费，用作土地复垦基金；建立用地养地制度，把在承包地上施用农家肥作为承包合同的一项内容。

（2）规定土地使用权可有偿或无偿转让的具体界定，其中，口粮田可自由转让，责任田只允许退包或无偿转让。

（3）建立以地定养制度。即把土地地力升级与农畜牧业发展结合起来。

经过近十年的探索，平度试验在以下几个方面取得了较为明显的成效。

（1）打破了耕地按人均分的格局，探索出了一条公平与效率相结合的路子。蒋中一等在对平度"两田制"进行案例研究后认为**"两田制"成功之点在于把维持公平原则的基点从资源（耕地）的平均分配转移到了收入分配的均等，从而顺利地在耕地分配中引入竞争机制，打破了村社内部"土地均分制"的传统结构，实现了公平和效率的均衡**①。这也就为资源的有效配置打下了基础。

（2）土地资源保护、管理和土地评价已制度化。这种土地制度有效地使农户把用地与养地结合起来，农户承包一定的耕地，必须饲养一定数量的畜禽，向土地投放一定数量的有机肥。这一套"以地定养，种养挂钩"的土地定级管理办法，既为养护地力提供了制度上的保证，又同步扩大了农户养殖规模，在种养两业价格不同步的情况下，保证小农内部的收益稳定。

① 参见书后附录四摘引的蒋中一、陈子光、贾彦海，"平度市的'两田制'改革和政策效果分析"，原文载《中外学者论农村》，华夏出版社 1994 年 10 月第 1 版。

(3) 土地合理流动的机制得以建立，土地规模经营得以发展。全市有经营土地在20亩以上的农户11120户，务农劳力劳均经营由原来的7.2亩上升到10.3亩。

(4) 促进了农村集体积累制度的建立和农业服务体系的全面发展。农村合作基金会全面启动，累计筹集资金12亿元，投放8.8亿元；建立了市、镇和村三级合作服务体系。

在1992～1993年对平度试验区第一期试验项目做评估总结的时候，专家组多数人主张从最初立项报告所提出的“两田制”的土地制度试验角度做出评价，认为“两田制就是两田制”；因此，没有认真地对平度地方政府安排的后续配套项目的试验内容做出全面分析。也许是这个当年造成的缺憾，导致人们对于**在这个120多万人口的农业大县10年期间出现的农业主产品生产的长期稳定、几乎不受市场价格大起大落影响的现象**缺乏比较客观公正的认识。①

现在看来，平度基层干部群众积极地**利用了当时“产权两级构造”的双层经营制度条件**，通过在村域内的自主创新，有效地把恰亚诺夫农户经济假说中提出的“农户不能解雇家庭成员”的内在机制，**放大为社区虽然不能解雇成员**，但却可以同步扩大兼业化小农的户内种植业和养殖业的相对规模，恰恰借助于这两个产业价格周期相差一个生产周期的市场特点，**形成了得以在户内均衡价格风险、从而获得稳定预期下的长期收益的真正“理性小农”。**

尤其重要的是：平度创造的这一切制度安排，都是被正式契约来规范和约束的；这就奠定了市场经济的信用基础。

① 1998年之前作者在“农村改革试验区办公室”负责项目设计、调研和监测等业务工作，由于作为当事人直接操作试验项目的跟踪和调整，只能尊重专家组的意见。对这个时期试验区总结中出现的“扬淈抑平”的倾向，甚至在1996年中央文件明确“中央不支持两田制”的态度而导致全国范围取消两田制，作者也只能保持中立、置身事外。但如今时过境迁，有必要借此书再版之机对当年的试验情况予以重新评价。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

二、土地适度规模经营

1. 苏南通过创办家庭农场和村办农场，推行土地适度规模经营

案例： 江苏苏南地区乡镇工业发达，**农业劳力已大部分转到二、三产业，农民经营农业的机会成本增大，** 热情不高。为了继续保证农业生产的发展和完成国家粮食任务，苏南试验区设计出了“土地适度规模经营和农业现代化建设”的改革试验方案，重点是以村为单位推行土地规模经营，创办家庭农场和村办农场。其目的是要提高土地产出率，提高劳动生产率，增加农民收入和改善农业生产条件，实现农业现代化。为此，出台了一系列的扶持措施和配套制度，比如，加大以工补农的力度，大搞农田基本建设；增加农业机械投入，提高机械化水平；为规模经营农户提供各种产前、产中、产后服务等。苏南土地适度规模经营试验还制定了具体的监测指标，通过试验要达到劳动生产率年递增10%以上，土地产出率增长10%以上，农业总投资和亩均投资也有具体的规定。

苏南地区的土地规模经营通过试验引导，进展比较顺利，基本上实现了预期目标：

（1）探索出了土地规模经营的多种组织形式。主要有四种规模经营的形式，即家庭农场（种田大户）、村办农场（服务站办农场）、厂办农场（农业车间）和联户农场。其中家庭农场是最普遍的形式。此外，近来还出现了季节性规模经营形式，即夏熟作物统一种植，实行规模经营；秋熟作物仍然分户经营。

（2）通过办示范乡镇和示范村，实行两田制，压缩口粮田和扩大责任田等措施，促进了土地规模经营的发展。3个国家试验点县土地规模经营单位1994年达到3404个，平均规模为78.48亩，劳均经营规模为31.19亩，实行土地规模经营的面积，占责任田的总面积已达27.83%。

（3）通过发展规模经营提高了劳动生产率、土地产出率和粮食商品率，农民收入有了较大增长。**首先是劳动生产率有了提高。** 1994年同1988年相比，土地规模经营单位的劳均产粮达2.3万公

斤，年递增率为14.5%，**实现了年递增率达10%以上的预期设计目标**；1994年土地规模经营单位的劳均产粮是其所在村兼业农户劳均产粮的28.5倍，远远超过了3~4倍的预期目标；劳均农业产值也比预期目标高出了2.4倍。其次是土地产出率有了提高。1994年同1988年相比，土地规模经营单位的粮食亩产提高了128.65公斤，增长了20.2%，超过了10%的预期目标；1994年规模经营单位的亩产比当地兼业农户的亩产高出30公斤；一般来说，丰收年景规模经营单位粮食的增产幅度要高于兼业农户，而受灾年景规模经营粮食的减产幅度要低于兼业农户。再次是粮食商品率有了提高。1994年，规模经营单位的粮食商品率为96%，比1988年高出了13.9个百分点。规模经营单位已挑起了完成国家定议购粮任务的重担。最后是农民收入增长明显。无锡、吴县、常熟三县全年经营粮食生产的劳均净收入就达13316.5元，是**当地兼业农户同期人均纯收入的3.3倍，是务工人员劳均年收入的2.2倍。**

（4）农业投入增加，生产条件明显改善，农田水利基本建设和农业机械化程度有了明显的改善和提高。1988~1994年，无锡、吴县、常熟三个国家试点县用于农业的总投入达15.12亿元，其中国家投入占31.74%，集体投入占61.17%，农民自我投入占7.09%，每亩新投入555.16元，加上原有的基础，每亩投资已接近1000元。

（5）农业服务体系进一步健全。有些村镇在探索“两田制”的基础上，推行“一田制”和口粮商品化，即土地由村集体统一经营，村民的口粮由村统一供应，村发给村民米票和面票，规定月指标，由村民自己购买。有的是自己建粮站；有的则是让粮站代管。

但苏南土地规模经营试验也暴露出一些问题：农民的专业化组织程度较低；土地的流转速度不如设想的那样快。需要集体大量的资金投入做支撑，经验表明，苏南地区劳均经营15亩以上的耕地，包括农机、道路、水利、仓储等设施在内，平均每亩要新增投资1000元左右。

2. 对苏南试验的重新认识

当年组织对项目评估验收的时候，不少专家由于苏南搞集中土地发展粮食规模生产的投入产出不可能合理而持负面评价。现在看来，应该

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

重新认识。

首先是农业补贴问题。**苏南其实是最早开展由于追求农业现代化目标导致“资本化农业”投入增加而不得不采取高补贴的试验区。相对于近年来在全球化压力下的农业补贴问题讨论，苏南试验实在是超前了20年。**

其次是工业反哺问题。值得注意的是，**当年的农业生产补贴主要来源于社区集体经济，**之所以如此，除了政府还没有农业补贴先例等众所周知的原因之外，主要是因为那时候国家还没有放开粮食市场。苏南过去是产粮区，一向上交商品粮而难以得到国家的“返销粮”。因此，在农村工业化大量吸纳劳动力进入乡镇企业之后只能依靠社区投入于集体农场搞粮食生产来满足自身追求工业化的战略需求。实际上，这也**同样属于社区不能解雇成员条件下、通过工业反哺农业，内部化地解决农村工业化必然造成农业的负外部性问题的试验。**

1993年粮食市场几乎完全放开之后，苏南试验区过去大多数追求粮食规模生产的项目都随之发生结构调整。最初立项时的名称“苏南农业现代化试验区”，也在我们的建议下改了一个字，成为“苏南农村现代化试验区”，增加了城镇化和乡镇企业改制等试验内容。而此后的改制虽然不再有可能予以监测、调整，但其中心镇带动区域整合，以及不同层次的乡镇企业改制过程，确实值得认真总结分析①。

三、土地流转

1. 阜阳试行土地“反租倒包”

> **案例：**安徽阜阳市颍州区程集镇东刘村位于淮河平原中部，东距阜阳市区10公里，有16个村民组，2036人，800余名劳动力，4016亩耕地，是典型的传统农区。第一次15年的土地承包合同于1993年、1994年分别到期，当年就已贯彻执行了中央关于延长土地承包期的政策，村只留有少部分机动地供公共设施建设调地之用。

① 这部分内容，将在作者主持的另外一本书《解读苏南》（苏州大学出版社预计2008年出版）的课题调研和写作中有所体现。

1996年下半年，东刘村委会依托原来的村集体所有的孵化厂和种猪厂的积累，正式注册成立了村委会、公司合一的“鑫鑫农村经济开发公司”，选择600亩连片耕地进行试点（内有部分小块耕地未参加反租倒包），这600亩土地的承包权原属于两个自然村、4个村民组的132户农民，每户原承包耕地2~5亩不等。农民把手中耕地以每亩600元/年的价格租给村里，再交由鑫鑫公司集中使用，谓之“反租”；土地集中后，就需要人去管理，而那些出租土地的农民又成了剩余劳动力，于是公司再签订新的承包合同把土地包给农民，由农民按公司新合同的要求具体负责实施管理，公司每亩付给农民管理费1000元，这就是“倒包”。年终每亩实际收入扣除生产成本、管理费用后，余下纯利润再由农民和公司平均分享，每个出租土地的农民每亩至少可以稳获1600元。

该公司下辖农贸公司、科技服务站和农业生产小组等。其最基本的生产单位是农业生产小组。反租的600亩地被分成12组，每50亩即为一生产小组，由一名组长负责领导承包户按公司要求，统一耕作、播种、施肥、打药。科技服务站负责统一供种并提供农机、农技服务，还负责引进技术。农贸公司负责最终产品的销售问题。整个公司就是一个工厂化的农业企业，农民实质上也就成了农业工人。自1997年6月以来，东刘村在反租倒包的土地上大规模推广种植了蔬菜等高附加值经济作物，运作基本顺利，夏洋大白菜每亩最高收益在2000元以上。每亩耕地扣除生产成本、公司管理费用之后，农民可增收600元左右。

以上制度安排和现代要素投入产生了较高比例的地租增量，使得公司把土地倒包给原来出租土地的农民的时候，能够每亩每年付给农民600元租金和1000元保底的田间管理费用。而且，为了**降低公司与农户在土地转让上的交易费用**，公司承诺到年度终了时，按每亩实际收入扣除生产成本和管理费用后，纯利润再由公司与农户均分。

东刘村实行“反租倒包”的成功经验如下：

（1）能够产生多次级差地租：农户原来的分散种植只有绝对地租，**集中连片之后就产生了级差地租1**。鑫鑫公司投资整修了水

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

利、电力设施和田间道路，减少了垄沟、田埂，由于**资本要素的投入提高了土地抗灾的能力，于是客观上产生了级差地租 2**。公司把这 600 亩地全部用于种植蔬菜等高效益作物，相对于过去农民以种植粮食为主的土地收益而言，这种**结构调整在市场情况好的条件下会进一步产生级差地租 3**①。公司采用间作、套种等适用技术和早熟品种，对所租土地实行"六统一"规模经营，即统一安排耕作、供种、供药、供肥、技术指导、销售，由农民按照公司统一安排和技术要求进行田间管理和劳动。由于**规模经济能够提高管理水平和增加科技含量，假定科技投入的风险收益成正比，就会产生级差地租 4**。

（2）创造双赢局面：对于公司来讲，理论上每亩地每年的纯收益可达 5000 元以上，在增加农民收入的同时，也可以壮大公司自身力量，并增加集体收入。因此反租倒包的核心是**公司不必考虑土地对农户的社会保障功能**，可以通过增加现代要素投入来追求利润最大化。这就**彻底改变了兼业小农的生产经营方式**。对于农户来讲，一方面在其**承包期内仍然保留"退出权"，土地的社会保障功能没有丧失**；另一方面，参加反租倒包每亩土地最低每年可稳定获得 1600 元收入，并可参加最后的分红。这比农户自己按照传统种植模式进行生产的收入要高得多。据测算，以一年二熟稻麦轮作计算，当地一亩耕地的纯收益 1996 年只有 326 元（农民投入的活劳动成本还不计算）。因此，农户参加反租倒包的积极性是比较高的。

东刘村"反租倒包"有待解决的几个问题：

一是市场开拓与把握问题。东刘村政企合一的鑫鑫公司虽然比农户的经营规模大，并组织了一批外销队伍奔波于宁、沪、杭等大中城市，但其实力仍显弱小，在对市场的开拓和把握上有些力不从心。同时，由于公司得不到资金支持，缺乏后续加工能力，产品只能以初级形式出售，增值能力较低。

二是科技服务问题。由于公司未能与技术人员签订技术承包合同，为反租倒包提供科技服务的技术人员缺乏稳定性，影响了某些种植技术的效果。

① 这个观点与马克思的级差地租理论的出发点是一致的。

三是管理方面的问题。在开始进行反租倒包时，公司未就经营效果和产量作出明确规定，导致部分农户由于劳力及其他原因产生田间管理效果参差不齐。这一问题现已得到改进，在1998年的承包合同中，公司规定了产量等有关事项。

2. 临漳的"承租反包"

案例： 河北临漳以农村现有土地承包关系不变为前提，在本县范围内推行承租反包，临漳县农业服务协会与农民在自愿协商的基础上，成方连片地承包或租赁农户的承包地，并对土地进行基础设施建设，农协在统一规划布局、统一优良品种、统一技术指导的条件下，把土地再反包给那些愿意承包的农户。

具体做法是：

原承包关系不变，农户将自己承包土地的经营权出租给临漳农协，农协签订承租合同，按照土地的质量和基础条件，以及往年平均亩产折价支付承租费，一般是根据土地优劣按亩产500～700斤小麦的产量乘以当时的市场价格。

农协承租后，投资对所承租的土地进行修路、打井、配电等基础设施建设，然后进行统一规划，划分成若干个种植或养殖区，配套引进现代农业设备、优良品种、先进的种养技术，再以付给农户的承包费为基数，每亩加上200元左右的投入和服务费用，把承租过来的土地分成若干块再反包出去。再包者可以是原出租土地的农户，也可以是其他农户或外地人。同等条件下，出租土地的农户优先取得承包权。

截至目前，临漳承租反包的运作是较为成功的。出租耕地承包权的农户一方除取得租金外，可从事其他农业或非农业生产经营，也可再包土地。农协种植试验基地按"反季节西葫芦—反季节白菜—反季节西葫芦"种植模式，亩纯收益可达6000元。据对80户反包户的调查，户均再包土地1.6亩，每亩纯收入3000多元，户均4800元。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

> 承租一方的县农协运用承租反包规划实施的万亩现代农业示范城已承租土地6600亩，投资1800万元，打井22眼，架设电线800米，修路3000多米，购置了喷灌、滴灌设备3套，还与河北农业大学等科研院所建立了长期合作关系。种植园引进了早春西葫芦等19个种植新品种，养殖园引进了香猪、獭兔等9个养殖新品种。
>
> 再包农户从十几户发展到4个村的800多户，每亩纯收入达3000~5000元。改变了过去以小麦、玉米、棉花为主的农业产业结构，全县蔬菜种植面积已发展到12万亩，农业主产品的生产进一步规模化和集约化，县农协配合承租反包兴建了种兔场、种猪场、肉联厂、淀粉厂等龙头企业，加快了农业产业化的步伐。
>
> 承租反包还吸引了安阳、邯郸等外地一些种养大户到临漳投资种养业生产，初步形成了多元投资的格局。

3. 反租倒包与承租反包的经验分析

必须首先强调指出的是：无论在安徽还是在河北，**这两个成功实现了双赢的案例的制度创新主体都是农民**，前者是社区集体自行组建的公司，后者是当地的农民专业协会。

案例**所体现的客观经验只是“双层经营”仍然有条件地可行。**

进一步说，**如果是外部的企业化的经济主体，其进入农村的制度成本，一般会大于这两个案例中的内部经济主体**[①]。

反租倒包和承租反包之所以能取得这些成效，下列经验应得到重视：

（1）兼顾各方的经济利益，坚持自愿互利原则。各利益主体在反租倒包和承租反包中的经济利益都得到了有效保障。**出租土地承包权的农户获得了土地绝对地租的全部**，即按传统方式生产的农业产值。公司或农协则以其技术、资金的投入和对农业基础设施的改善得到部分的土地级差地租；再包的农户以其劳动、资金等投入也得到了土地的部分级差地租。各方的责权利明确，投入和收益基本是平衡的。不是像有些地方随意收回农民承包地的做法那样，损害多数农民的利益而只有极少数人获益。临漳农协在承租反包过程中，对那些实在不愿参加的农户采取了

① 参阅温铁军：“产业资本在乡村扩张的四种方式”，《银行家》，2005年8月。

调地的办法，尽量避免了与群众的矛盾。

（2）**必须有一个比农户更有实力的投资主体进行基础设施建设**，根本改变农业的生产条件，这是提高土地产出率和商品率的基础。两地在反租倒包和承租反包中都以公司或农协为投资主体，改善了农田水利、道路和电力设施，提高了农业生产的抗自然灾害能力，产生了土地的增值收益，即土地的级差地租。农协和公司还通过承租反包和反租倒包获得一定的经济利益，进一步增强了其实力。

（3）形成以市场需求为导向的生产，引进推广新的农业科学技术和新品种，是反租倒包和承租反包取得成功的关键。两地都根据市场需求，调整了农业生产结构，大面积推广了经济效益高的种养新品种。单纯种植粮食作物因其收益较低是难以进行反租倒包和承租反包的。

（4）完善社会化服务体系，是反租倒包和承租反包健康发展的保障。两地在推行新机制的过程中，都统一对农田基础设施进行了改善，强调并坚持了统一布局、统一引进品种、统一技术指导等原则，解除了农民的后顾之忧。

（5）坚持了循序渐进示范推广的原则。反租倒包和承租反包的做法，都不是一下就全盘铺开的，而是采取了循序渐进示范推广的办法，先在小块土地上进行，用看得见、摸得着的效益引导农民学习和加入进来。

4. *几点启示*

安徽阜阳市东刘村与河北临漳县同属于传统农区。从以上对两地做法与成效的介绍可以看出，反租倒包与承租反包虽然在提法、推广范围等方面有不同之处，但二者的做法和效果却基本上是相同的。我们在调查时得到几点启示：

（1）**增强了村社集体（农协）在资源整合上"统"的功能**。全国大部分地区在当年实行包产到户时把能"分"的全部"分"到了农户手中，农户逐渐成为农业生产投资的主体，生产积极性高涨，农业生产迅速增长。但集体经济空壳化现象较为普遍，**在统分结合的双层经营体制中，"统"的一块弱化甚至消失了**。随着农业和农村经济的快速发展，农业生产过程中出现了许多农民一家一户"办不了、办不好、办起来不合算"的事，诸如农田水利设施的建设和农业机械的应用等，

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

土地的产出率和效益仍然是较低的，靠天吃饭的局面没有得到根本改变。尤其是近年来随着社会主义市场经济体制的逐步确立，单个分散的小农户的小生产既难以吸收农业新技术，又难以与变化的大市场对接，生产具有盲目性。反租倒包和承租反包的做法，在承认原土地承包关系的基础上，事实上增强了“统”的功能，为农业的区域化生产和规模化经营创造了条件。

（2）**发展产业化规模经营必须合理调整地租收益**。表面上看，反租倒包和承租反包只是简单地增加了一层承包关系，而其**实质是在正式提出租佃关系的条件下，使土地的地租收入显现出来**。农民向国家和集体交纳的农业税和土地承包费实际是土地绝对地租的一部分；参加反租倒包和承租反包的农民的土地承包权变成了对地租的部分所有权，其实质也是绝对地租的大部分。农协、公司和再包农户由于农业基础设施改善、农业生产方式改善和投入增加而得到土地的增值收益，即土地的级差地租 II 的“增加”；并由于地租在各个主体之间的合理分配而充分调动了各方对土地投入的积极性，提高了土地与资金、技术、劳力等其他要素的结合能力。

（3）中央一再强调要稳定农民的土地承包权，延长土地承包期 30 年不变。稳定农民土地承包权的政策，这对于全国的稳定无疑具有重要意义，但是，由于改革以来原有的农村社会化服务体系基本解体，而新的市场化的农业社会化服务体系又难以健全，因而其对要素流动和提高土地资源的利用效率也存在不利的一面。反租倒包与承租反包能够有效地解决上述问题，既能够调整产业结构、增加农民收入，又能够提高土地资源的利用效率，推进农业向集约化转变。

（4）需要注意的是，反租倒包和承租反包的做法，不仅要求反租或承租主体应具备一定的经济实力，具有较强的投入能力和组织能力，并能对市场有一定把握；而且必须在与农户进行市场化的土地交易中建立降低交易费用的必要的“学习机制”，至少**要懂得如何把土地上承担的农民的社会保障功能剥离出来**，否则越是容易、便宜地得到土地，隐含的制度成本越高。因此，切忌不切实际的照抄照搬。此外，对于当前农产品日趋激烈的市场竞争和日益加大的投资风险，如何引入保险机制也是有待探索的问题。

四、山地制度建设

1. 湖南怀化在山地开发中用长期租佃制代替承包制[①]

案例：湖南怀化地区根据本地山林资源丰富的特点，在民间自由流转山地的基础上，由农业部农村改革试验区办公室派员，帮助地方制定了“以租代包，明晰产权，加速流转，规模经营”的山地制度改革试验方案。其主要目的是用“租佃制”取代收效甚微的承包制，通过山地长期租赁和采取多种流转形式，实行山地的规模经营，提高山地开发的经济效益。

主要的试验内容包括：在维持原来土地所有权不变的基础上，**把山地的管理权集中到行政村一级**，由村统一行使管理权；**用长期租佃制取代承包制**，租赁期限一般为 60 年；对民间已有的山地流转进行因势利导，规范各种山地的流转合同，制定流转规则；**发育多种山地开发组织，促进山地的流转；突破社区范围，进行山地开发**；强化山地管理制度；鼓励规模经营。

怀化地区山地制度建设，可归纳为三个**方面：一是以“租”代“包”；二是规范山地的流转；三是鼓励规模经营。**

其制度绩效主要表现为：

（1）长期租佃制克服了承包制在山地开发中所暴露出来的某些弊端，大大提高了农民山地开发的积极性，使下山的农民又一次上山搞开发。从 1991 年到 1995 年，全区新开发山地 558 万亩，平均每年开发 93 万亩，比 1985～1990 年年均开发速度快了一倍。

（2）通过规范山地流转，促进了山地的规模开发。**怀化地区的山地流转先于法律的允许而产生，维系这种流转稳定的因素主要是地方政府的默认和农民对“地契”的信任。**针对这种情况，怀化地区先从清理原有的土地流转和流转合同入手，采取了三个措施：

① 《怀化地区山地制度建设研讨论证材料汇编》，湖南怀化地区试验区办公室 1997 年编。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

一是明确山地流转的主体和客体。山地流转的主体是拥有山地使用权的农户和单位，流转的客体是土地的使用权，而非山地的所有权。二是建立使用权流转的市场规则。流转期限不得超过60年，**流转的市场工具是土地使用权证书。**三是建立山地使用权流转的中间组织。乡村由乡村两级合作经济组织承担，地县成立山地经营公司。在规范的基础上，**山地可以采取租赁、入股、兑换、买卖、抵押等多种形式进行流转。**据统计，从1990年到1995年的5年间，怀化全区新增山地流转面积580万亩，累计投入12亿元，开发山地468万亩，农民从山地得到的收入增长了1.6倍。

（3）规模经营有了大发展。全区新造用材林中成片面积在100亩以上的占82%，1000亩以上的占18%，还出现了一批山地开发专业户。

怀化试验得出的一个重要结论是：必须建立与耕地不同的山地制度，规范使用权流转，实行规模经营。

2. 陕西延安建立“四荒”地拍卖制度

案例：陕西延安试验区针对本区荒地资源较为丰富的特点，在吸取荒地均分承包到户的教训的基础上，推出以“四荒”拍卖为主要内容的土地制度改革方案。其主要内容有：把口粮田之外的全部山地都归类为荒地，明确“四荒地”的集体所有权；把使用权拍卖给农户，拍卖年限为50～70年；保证让多数农户参与，对贫困户实行优惠政策；建立专门的土地流转机构，负责土地流转工作。其主要的目的是让农民花钱买放心，建立起投资的信心，并实行规模经营。陕西延安试验区主要在两个方面有了较大的突破：

（1）**以“卖”代“包”，**农民出钱买个放心，对“四荒地”进行拍卖，5年来共拍卖荒地400多万亩。

（2）**尝试建立交易管理所。**据1997年统计，延安全市已建立乡级土地交易管理所30多个。

几年来，延安在“四荒地”的开发及其制度建设方面取得了明显的效果：

（1）在荒地拍卖的组织、拍卖的程序、拍卖的方式、拍卖的透明度、标的的确定等方面，找到了有效的办法。比如，在拍卖方式上采取竞争拍卖、招标拍卖和协议拍卖三种形式。为搞好“四荒地”拍卖，先后出台了10多个地方性法规文件。

（2）各荒地经营主体加大了对荒地的投资力度，5年来，全市各类荒地经营主体投资荒地5000万元，平均每亩荒地投资在100元以上。

（3）治理速度和效益有了明显提高。

（4）加速了荒地的流转和规范化管理。**组建最早的姚店镇土地交易管理所已组织拍卖、流转“四荒地”4.2万亩，签订合同2230份，发放土地使用权证1246件。**延安在对荒地进行拍卖时，还注意农户的参与面，对社区内的贫困农户，实行优惠政策。

3. 简单分析

湖南怀化地处与贵州重庆交界的湘西山区，山区人口少、山地资源相对于高度稀缺的耕地而言还算比较宽松；而陕西延安地区人均山地38亩，比怀化更为宽松。再者，山地开发的投资大、回收期长、风险也大，更何况山地生产的产品商品率高、大多与农民的生存需求无关。这些条件，都是山地制度建设可以很大程度上更趋向市场化的原因。

五、农村土地资本化与财产关系重建

上述案例中的反租倒包和承租反包，改山地承包制为租佃制，以及四荒拍卖，已经初步地体现了土地资源的资本化进程，并且在资本化进程中产生增值收益、形成了新的财产和分配制度。这些体现制度创新的地方试验，相对于简单地强调大包干（均分制）不可动摇，已经有了很大改变。

不过，**农村资源和资产的资本化本身不是问题，怎样形成资本化进程中资本收益的合理分配关系才是问题。**

为此，90年代农村财产关系变革中最有积极意义的，应该首推广东南海试验区以土地为中心的社区股份合作制。其次则是1990年代后期工业化才起步、却在2003年推进股份合作制改革实现了全体社区成员全额占有集体企业资产的山西长治霍家沟村。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

这两个在不同时期由农民自主创新所推行的社区股份合作制改革的重大意义，就在于**把土地和企业资产通过作股的形式进行资本化，并且建立了新的共有制的财产关系**。

1. 南海股份合作制的一般经验

案例：南海在1987年列入试验区的初期，主导试验的是隶属于省政府的农研中心，确定其试验主题是粮食规模经营。后又提出了农业适度规模经营的试验方案，重点是发展非粮食生产的种植业与养殖业的适度规模经营。南海初期确立的粮食规模经营试验方案进展得不顺利，在一年的时间内，只有8户农户搞了粮食规模经营，共计413亩，仅占当时全市粮食生产面积的0.42%。随后他们跳出了粮食规模经营的圈子，搞起了农业规模经营，发展多种经营，但其效果也不明显，刚起步就出现了停滞不前。

进入90年代，南海利用广东全面放开粮食市场的有利时机，加快了结构调整，随着1992年小平南巡讲话后兴起的**"开发区热"大规模占地引发的矛盾冲突**，南海地方政府肯定了基层群众为保护土地增值收益而创造的以土地为中心的农村股份合作制，并以此作为新的改革试验项目的主要内容，以便既保证在农地转为非农用地过程中农民的利益不受损，也保证土地的规模经营和统一规划。

其具体做法是：

（1）区别不同地区，采取不同的折价形式，把土地和集体企业的固定资产折股，无偿量化给农民，以稳定农民的土地承包权。

（2）农民在获得承包权后，再区别土地用途和收益折价，把土地的使用权交给集体，纳入股份合作组织统一使用，以达到规模经营和统一规划的目的。

（3）在推行土地股份合作制的过程中，实行农民股权"生不增，死不减"对新增人口实行配售股。既解决了因人口变动而引起的频繁的股权调整，又解决了新增人口的生活保障和利益分配问题。

南海推行以土地为中心的农村股份合作制，其制度绩效主要表现在以下几个方面：

(1) 全市对农村土地、财产进行估价折股，将130多亿元的资产总额以股份的形式配置给76.6万农民，并发放了股权证书，确认了农民在集体财产中所占有的经济份额，农民成为集体财产真正的主人。

(2) 打破了集体收益按人均分的旧机制，形成了按股分配的新机制。集体配给农民的股权分为基本股、承包股和贡献股三部分。基本股，它体现公平的原则，所占的比例最低；土地承包股，是根据农民承包土地的多少来确定的；劳动贡献股，是根据农民劳动年龄和对集体的贡献大小来定的。集体的收益根据农民持股的多少来分配。1996年，全市农村股份合作组织共有再分配款4.08亿元，人均分红578元。

(3) 实现了对土地的区划化管理。45万亩肥沃土地被划为农田保护区，7.5万亩靠近城镇、公路的土地和山坡地被划为经济开发区，2.5万亩靠近村庄的土地被划为商业住宅区。

(4) 促进了农业规模经营。全市农业经营大户发展到8245户，规模经营面积达8万亩，占全市农田面积的16%。

南海案例说明，以交易成本决定制度安排已经逐渐成为直接参与经济活动的地方政府制度供给的前提。因为，南海实行的以土地为中心的社区股份合作制，是在地方政府直接干预的一定条件下才成功实现政府、集体和农民的三赢结局的。

南海地处珠江三角洲市场经济高度发达地区，在推行这项制度的过程中，有土地开发权但没有土地的村集体（当地称为管理区），在乡镇企业发展态势最好、工业资产价值最高的时期，以**两级配股的办法，由管理区（行政村）向生产队（自然村）让渡了工业资产的股权（收益权），再由生产队向农民以股份分红的方式进行分配。**这样，有土地所有权的生产队用工业资产的股权换得了农民的土地使用权，再向管理区入股。而农民交出了土地，获得了按照人口分配、既体现了土地农转非增值收益、又体现社会保障的股权。而地方政府则由于可以直接与既有行政职能又有资产权益的管理区打交道，也就降低了在土地征用上与高度分散的农民发生冲突的制度成本。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

2. 草场管理区的“增人购新股，减人不减股”

南海的社区股份合作制是一种把社区内包括土地在内的集体净资产折股量化给社区内全体成员、农民实行按股分红与按劳分配相结合的财产制度。这种内部化的财产制度在明晰产权、建立对集体资产经营管理的有效的激励、监督和积累机制，克服集体经济自身存在的某些制度性缺陷等方面，都产生了积极作用。

这种产权是通过内部交换形成的，亦即：行政村和自然村这两级集体以自己控制的企业资产与农民交换土地承包使用权，但是，由于这种交换并没有通过公开的市场交易，所以在大部分村内农民拥有的股权还是“虚股”。无论是分得还是低价买得（实质上也类似于分），一方面它是对社区成员或企业成员以往劳动价值的承认，另一方面又带有强烈的福利性质。因而这种“分”得的股份，又会因这种福利性质而受到种种限制，诸如不能转让、继承、抵押和“人去股消”等等。

有鉴于此，我们在1993～1994年几次对南海试验区进行调研之后提出：如果不把“虚股”折实，不仅会对因人口变动或人员流动对股份合作制改革的受益人产生重大影响，而且不利于资源的进一步有效配置。

针对这种情况，广东南海继续深化了这个试验。其中里水镇草场管理区“农民股权生不增，死不减”的做法有相当的意义。

案例：草场管理区的做法是，在农村社区合作经济组织中，将原属集体所有的土地资源、现有固定资产和自有资金以股份的形式全部折股量化，按照一定标准把全部股权一次性配置给社区内农民个人所有，股权可以在一定范围内流动，并以股份合作制方式组织运行。

股权有三种形式：一是基本股，占3股，配置对象为1995年12月31日前户口在该区的农业人员；二是承包权股，占3股，16周岁以下配2股；三是年龄、劳动贡献股，按承包责任田的期数和年龄为依据计算，足股占9股。这部分**股权一次性配置给农民以后不再作调整，新增人口不再分配股权**。对于新出生人口和结婚迁入的人口通过定期扩股配售新股，新出生的配售5股，新嫁入的配售6股，配售新股有优惠，按照当时股值的30%计算。这种做法虽然

仍没有完全把虚股折实，但适合农民的经济承受能力。对比1990年代的其他农村改革试验区的制度创新，草场案例意义重大。一方面可以说是**对目前维持小农村社制作为经济基础的基本制度条件下的最为彻底的、体现了初始财产占有平等原则的、相对公平的产权改革**，对于大量当代出现的外出务工经商的农民不愿放弃土地的问题，也许提供了一条可行的解决之路；另一方面，尤其需要注意的是**其对于乡土中国那些工业化的村社体现恰亚诺夫"生存小农"假说内涵的内部化处理负外部性的机制所起到的客观的解构作用**——1990年代中期以后，中国农村生产力诸要素的配置由此而日渐取决于外部市场。

3. 霍家沟案例分析：农村工业化中的"社区产业资本集团"是怎样形成的

诚然，1980~1990年代的农村股份合作制改革形成的产权制度，可以验证本书第一部分提出的"不同的原始积累方式形成补贴制度、并且导致其后的制度变迁中的路径依赖"的理论假说。即使到1990**年代后期中国各种利益集团形成并随之全面推进私有化改制以后，农村中仍然有体现社区成员权的内部化的产权制度创新发生**。其中与草场案例体现的公平原则无二致的，是我们在2007年调查的山西长治市的霍家沟村。

案例研究：2004年开始的山西省长治市霍家沟村股份合作制改革[①]

霍家沟村坐落于山西省长治市郊区西白兔乡北部，紧邻潞安矿务局[②]石圪节煤矿，全村面积5平方公里，191户，776人。1993年村里耕地退耕还林，当时村里有耕地1014.4亩。改革前早在1966年霍家沟村就曾经因办过养殖而相对小康了20多年。那是1964年的"四清"工作队看到农村没有什么收入,想方设法帮着搞起了一些副业，村里负责给潞安矿务局加工豆腐、粉条，加工剩下的渣

① 本案例由作者的研究生石嫣执笔起草，庄沙沙参与调研；受到国家社会科学基金重点项目"新农村建设的目标、重点和政策建议"（项目编号06AJY003）资助。感谢霍家沟村霍松勤书记、张武芳部长以及所有接受访谈的村民。

② 潞安矿务局是一家国有大型煤炭集团，下设多家下属企业，石圪节煤矿为其中一家。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

子喂猪。当时养了500多头猪，有30多个劳动力从事副业，规模很大，当年这一项收入有1～2万元，约占总收入的20%。直到1976年文化大革命结束和改革农产品市场，完全放开了，霍家沟不再成为定点收购单位，养殖业也就逐渐停止了。

一、社区工业化历程

长治古称上党，位于山西省东南部，霍家沟村地理条件不利，村民自古靠种地为生，以玉米为主，经常连温饱都解决不了。上党地区的地下资源十分丰富，矿藏种类达40多种，煤、铁藏量尤为丰富，素称"煤铁之乡"。不过，霍家沟村在上党地区本来不算煤炭资源丰富的村庄，仅有石圪节煤矿的一些小的边角煤矿，这些就成了霍家沟工业原始积累的资源。

1. 乡村工业起步——社队工业

1971年9月国务院召开全国农业机械化会议①，会议提出到1980年使全国农、林、牧、渔的主要作业机械化水平达到70%以上。要求发展"五小"②工业，为农业机械化创造物质基础。会后全国社队企业以24%的速度向前发展。就在**1971年，霍家沟村开始挖小煤窑。**

农村工业化的原始积累开始时，在小煤窑工作的工人一天给15个工分，相当于一个半工，下坑给补助两毛钱现金，只是国有煤矿井下工人的20%③。当时村里打粮食不少，但是粮食不值钱④。那个时候按月发工资，挖一吨煤给提一毛钱，每吨售价3元，下坑的工人一个月能挣100元，井上的最多六七十元。当时，在井上工作的基本上都是那些家里孩子多又比较困难的村民。1985年村中又挖了新井，基本都是大队的自有资金，大概4万元。

① 这次会议是为了落实北方地区农业会议精神，社队工业发展起来其中一个机遇就是加快农业机械化步伐（张毅、张颂颂，《中国乡镇企业简史》，中国农业出版社2001年版），在文化大革命开始后，1970年8月周恩来总理在极其困难的处境下，用国务院名义召开了北方地区农业会议，会议指出：农业的根本出路在于机械化。

② "五小"工业指：小钢铁、小煤窑、小水泥、小机械、小化肥。

③ 据老会计霍汉来回忆，当时的国有煤矿石圪节给下坑的工人每天补助八毛。

④ 霍会计给我们讲了一个故事：当时，他承包了一些地种玉米，1997年建电厂时，年收了一万斤，当时为了卖掉这些玉米，他还给粮站人送了四吨炭（一车）。一斤玉米卖了1毛2，一共才卖了一千多块钱。

这样的状态一直维持到1987年。这一年石圪节煤矿着大火，也影响到了村里的小煤矿；但这种**农村工业化的风险是全村承担的**。于是1987~1990年是霍家沟进入最低谷的时候，也是村里最乱的时候。当时村里虽然没有负债，但是霍姓人口中还出现了“四大家族”，村民上访现象比较严重。直到1990年，霍家沟还是乡里重点整顿的“三类”支部。村穷是非多，一次过年唱戏，村里给每户发30斤白面还吵闹得鸡飞狗跳。

这年村委会改选，选上了26岁的霍松勤。至此，这个村开始发生诱致性制度变迁。

2. 资源资本化——工业起步

1992年邓小平南巡，在考察乡镇企业时给予了乡镇企业地位和作用的肯定。这个时候，霍家沟一方面利用国家金融扶持的机会快上项目。另一方面也出现**农村工业化的资源资本化“负外部性”代价**——抓住国家对小型“三高”企业还没有明令禁止之前迅速上马；产生利润之后立即投入改造。待国家禁令下达时，这里已完成了改造进入良性循环。

1992年，石圪节煤矿要付给霍家沟村一部分占道补偿费，但**霍松勤拒绝了这笔补偿费，而是要了该矿的边角煤田**。为了批这块煤田，托人找关系就耗费了两年多的时间。煤挖出来后，他们一斤也没卖都存了起来。**1993年开始利用本村最大最平的一块40亩耕地，建起焦化厂，设备是南方一家国有企业拍卖的70型旧焦炉**。这年年底，霍家沟2×18孔的70型机焦炉相继建成投产，当时，**煤50~60元一吨，而焦能卖到200元一吨**。

焦化厂1、2期总共投资1400万左右。但在1993年12月4日建焦化厂时工程启动资金不到200万，**资金来源主要有：当时1992年长钢焦化欠霍家沟10万元，他们用这笔钱买五十铃重庆工具车**；二是向银行贷款80多万；自己融资二三十万[①]；邻村瑶山煤矿挖了

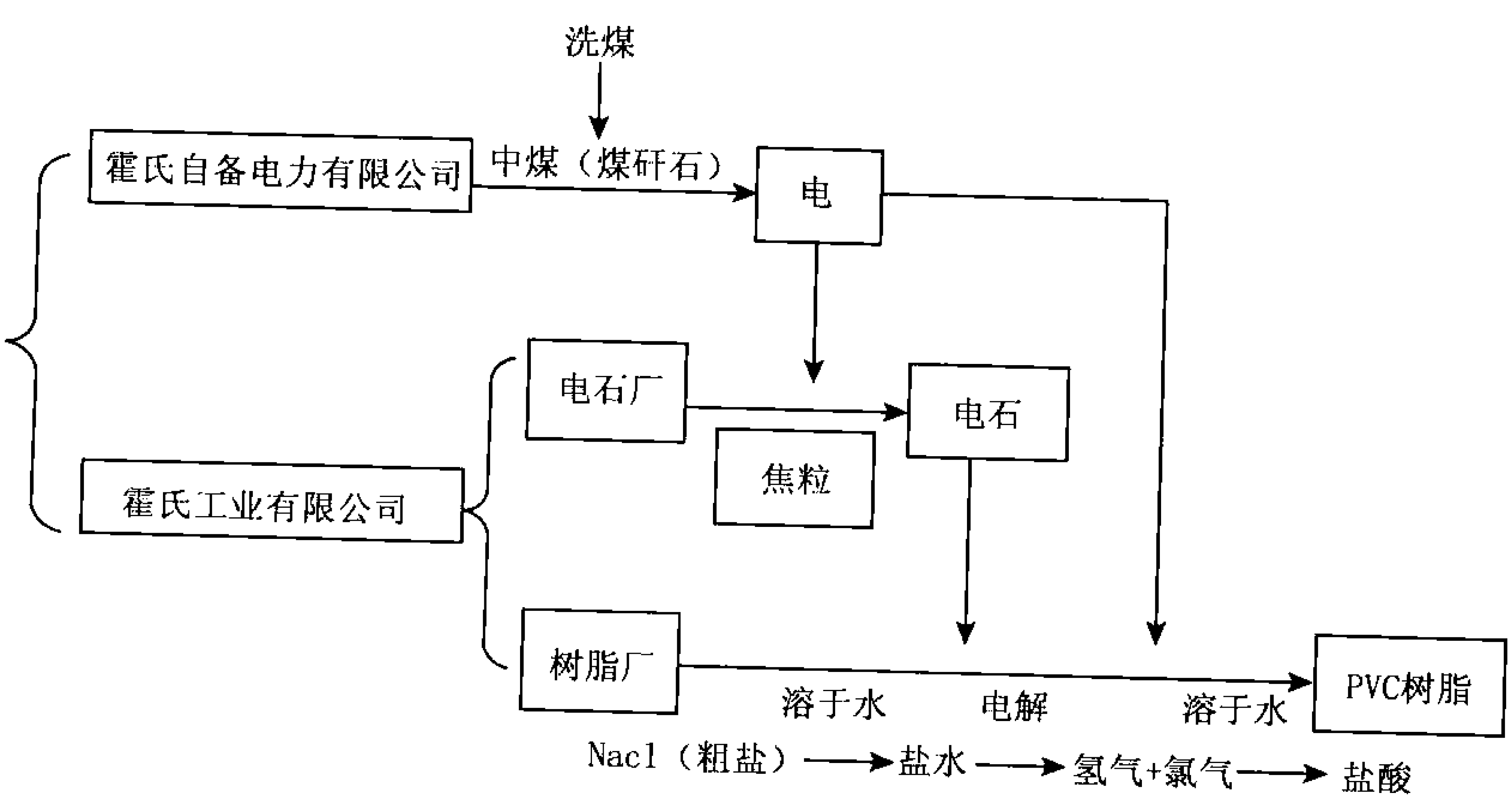
① 向村民借的高利贷，每年还20%，五年还清；其余按年利率40%付息。如果按一百元计算，第一年还本付息为40%×100+20=60元。第二年借款额为80块钱，还本付息为40%×80+20=52元，第三年支付本息60×40%+20=44元，第四年为40×40%+20=36元，第五年支付本息20×40%+20=28元。五年还本付息共计220元。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

霍家沟的煤，赔偿了 40 多万；将一个煤矿转让给西白兔乡的晋鑫公司，大概 40 万左右。1994 年焦化厂 2 期工程启动，斯间没有融资、借款，就靠自我积累滚雪球。技术上利用国有企业技术人员周六、日休息请来指导。为了提高产品的科技含量，又成立了企业信息调研室，和大中专院校建立关系。在郊区煤矿中第一家上悬移支架（改变采煤工艺），**将煤的回收率由 30%～40%提高到 80%。**

这**意味着起步 3 年之后社区产业资本的形成，并达到一定规模。但更为重要的是他们在很短时期内就完成了足以构成产业内部循环的结构调整：**1995 年霍家沟上了活性炭纤维项目，投资 300 万多，项目非常好，是环保产品，就是市场打不开，**最后厂子不得不关闭。**由于 1997 年的亚洲金融危机的影响，引起国内焦炭滞销。霍松勤利用这个“空闲”时机，投资建了座洗煤厂，用洗精煤炼焦，提高了焦炭品质，打开了市场。接着再投资建电石厂，用自己的焦炭和石灰炼电石。之后又投资建了自备电厂，用洗煤后的中煤、焦化厂的煤气做能源发电供电石厂用（见企业内部流程图）。

1997 年建电厂的时候遭遇困难，企业的工人十个月没有开支，工资合计 90 万元，确定年利息为 13.6%，1999 年投产后，到 2000 年才还清这部分工资。之所以能够如此，是**因为当时工人 95%为霍家沟村民**，只有不到 5%为外来工人；对这 5%的工人的工资，公司也按时足额发放。可以说，霍家沟本村村民对自己企业的前景还是相当看好的，所以工人还是自愿的。



二、初始产权配置——企业转制

2004 年 12 月，霍家沟村进行了集体企业改制，当时企业有资产近 5 亿元，净资产近 3 亿元，改制过程中将企业净资产的 33% 留在村委，其余的 67% 变成股份分配给村民（如图），村里户均得到了超过百万元的资产，并开始拿到发展后的红利。

村民 67% 的股份创造性地分成了三部分：人本股、工龄股、职务股。股份总额：17178.8640 万元。人本股：15382.6418 万元，占总额的 89.54%；工龄股：1588.3882 万元，占总额的 9.25%；职务股：207.8340 万元，占总额的 1.21%。

村集体 33% 股份是对有利于本村长期可持续发展的社会资本投入的回报，对于社区化的、长期承担以工补农职能的乡镇企业而言，无论哪种改制，都应留出一定比例的集体股，或者规定一定比例的利润分配用于乡村两级的公共开始和支农投入①。正如领导改制的霍松勤书记所说："集体经济就是管理人的手段，没有集体经济就没有集体功能，农村必须得有一定的集体经济，就是自己给自己找了个财政。"

到 2005 年，霍家沟村的工业产值已经达到 9 亿元，依靠在本村工厂工作的工资和股息，村民的人均收入达到 1.5 万元，是 1993 年工业化再次起步时的 24 倍，而且村民股份随企业的发展还在不断增值。这时，**该村已经质变为有中国特色的"社区化的产业资本集团"**。

这个 1971 年在文化大革命期间、人民公社体制下开始农村工业化起步，1987 年中辍，1993 年再次以社区资源资本化为内容进入工业化过程中形成的社区产业资本集团，主要由于：**其一，最终被资本化的资源本来由社区成员共同占有，其二，社区资源资本化的初始投资人按理是全体成员，由此产生的产业资本集团就如同传统农户家庭那样不能解雇成员；因而形成了如下不同于西方个人化的资本主义经济的、可供进一步研究的基本特征：**

① 温铁军："乡镇企业资产的来源及其改制中的相关原则"，《浙江社会科学》，1998 年 5 月。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

一是，乡土中国的产业资本主要形成于本地资源资本化。该村1964年开始办副业和养殖业，1971年开始挖煤；并且利用20多年来为国有煤矿长期提供副食品形成的公共关系（PR）推进了社会资源转化为资本——把应该得到的国有煤矿企业支付的道路占地款折换成边角煤田资源的开发权。把本村最好最平整的土地无偿用于建立煤炭资源转化增值的焦炭加工企业，其几何级数的级差地租转化为企业资本。本村劳动力早期下井挖煤仅仅得到相当于国营企业职工的20%工资，其剩余价值转化为企业资本。本村的集体积累资金几乎全部用于企业投入。

二是，产业形成之中的风险由全体社区成员共同承担，其他的该行业本身的负外部性由社会承担。该村1987年煤矿受到火灾影响停产，1997年建电厂的时候遭遇困难，工人十个月没有开支，合计90万元，2003年活性炭纤维项目投资300万失败倒闭，等等；工业化进程中的风险皆由社区全体成员承担了损失。客观上表现为村内失序，矛盾复杂。而其规避国家对小型高污染高耗能企业的关闭政策所造成的负外部性，则与其他类型的企业一样推给全社会承担。

此类乡土中国的经济主体的资产来源，既不同于从西方资本主义历程提炼出来的一般市场经济条件下的所谓“承担风险损失”并追求利润最大化的私人企业主体，也不同于斯大林模式的国家资本主义的凭借官方垄断地位直接占有全民资源资本化收益的企业主体；那么，其小农村社制为经济基础的内部化产权制度的股份合作制的共有制性质，也就顺理成章地应该被列为另类发展模式了。

长行村——草场村——霍家沟村……农村改革30年间的很多从来没有被意识形态化的对立争论所污染过的鲜活案例所表达的，是农民群众和基层干部的自主创新的伟大力量，远比皓首穷经的学者那些灰色的理论要常青得多！而本书作者之所以再三地以此类案例作产权制度分析，也不过是认为大多数读者都有足够智商去举一反三罢了。

第十章 农村"三治问题"与基层的税费分配制度改革试验[①]

在大量篇幅讨论经济基础之后，我们应该进一步深入研究的，是自清末帝制解体以来的百年国家制度建设（state building）中长期没有解决的**农村上层建筑如何低成本构建的问题**；在研究领域亦可称为"地方治理"（local governance），其中包括了村治、乡治和县治的"三治问题"[②]。

"是经济基础决定上层建筑，而不是相反"。这是被很多客观经验所验证过的马克思主义基本原理。**农村大包干后形成的经济基础实际上是传统的"小农村社制"——有关现象已经被我们归纳为"三农"问题，那么其对应需要的上层建筑只能是低成本的乡村自治**。因为在乡土中国（或与中国类似的农村人口占绝对比重的发展中国家），事实上任何现代化类型的政府体制都既不可能对农村提供全面的公共品，也无法克服外部主体与高度分散的9亿农民之间的"交易费用"过高的问题。

因此，**那些城市化的、外来的制度安排如果没有足额支付"交易费用"，都必然导致上层建筑成本抬高，并加剧其与经济基础之间的哲学意义的本质对立关系**——无论民国时期付出巨大代价的乡村建政，还是人民公社解体之后的乡村正规制度安排，都伴生了大量社会冲突、并且都转化为政府与农民矛盾；其实，**这种矛盾在发展中国家也普遍存在**。不

---

① 本书这部分章节的调研和分析引自作者与农业部农村改革试验区办公室朱守银合作开展的农村税费改革试验研究和经验总结报告，朱守银起草报告，作者修改定稿。该项目1998年得到世界银行的研究资助。各地税费改革试验的经验资料引自朱守银，"农业税费制度改革试验研究报告"，《管理世界》1998年第2期。

② 作者把大包干以后的农村上层建筑或称乡村治理的复杂问题归纳为"三治问题"。在此书第一版问世之后，特别是作者强调的"三农"问题终于在2001年被执政党主要负责人接受之后，我们在2002年重新恢复了依靠民间力量推进的"新乡村建设"试验区工作；以基层试验为据，认为农村改革只走出了半步——既然推广大包干恢复了小农村社制的经济基础，那么，当务之急就是如何构建符合这种经济基础的低成本的上层建筑。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

过，无论这些历史性、国际性的普遍现象多么复杂，体现的也仍然是马克思主义基本原理的规律作用。

当然，人们也可以说，马克思主义还认为，上层建筑在一定条件下可以反作用于经济基础。诚然，这个观点在本书的讨论中也得到了进一步创新。**我们结合制度学派的理论对这个体现了辩证法的观点所提出的创新是：任何超前于经济基础的上层建筑所发生的反作用，都会造成巨大的制度成本；只不过，这种制度成本往往会被转嫁**①。

中国执政党在新千年到来之际提出的新政之中的“新农村建设”国家战略，确实带来了化解农村“三治问题”导致的矛盾冲突的宏观条件，因为其伴随的大规模连续增加财政投资已开始主动支付成本过高的上层建筑的部分费用。但，是否能够把握机会转化既往冲突，仍然取决于各级政府和有关部门作为矛盾的主要方面能不能实事求是地、积极地贯彻“科学发展观”的经济方针与“和谐社会”的政治路线。

一般而言，农村税费应该来源于对农业剩余的分配，应该用于对农村的公共品开支和农民的社会保障。但是，在中国这样农村人口占绝对比重的农民国家，事实上任何政府都不可能对千差万别的乡土社会提供所谓“公共品”，也无法与高度分散的、生活在2亿多农户之中的9亿农民进行交易。因此，**经过长期的制度演变，政府向村社集体让渡了土地所有权，作为农村公共品开支的来源；向农民让渡了土地使用权，这客观上成为农民的依托村社生存的福利和保障基础。**

有鉴于此，我们对**中国农村“三治问题”与税费问题的研究，基本上既不可能套用西方市场经济条件下、建立于公民社会基础上的税费概念；**也不能简单化地寄希望于传统集体化制度条件下的政治手段。本书总结的试验区经过实践检验的教训是：切不可在相关制度环境没有改变的情况下，单纯进行税费制度改革。

因为，人们对过去依托旧的人民公社形成的基层乡村管理体制（地方治理结构问题）还没有来得及提出改革，就急于建立类似于发达国家的税费制度，结果却使农村税费分配问题越来越与农民负担相关。现象上看是税费征收多少、负担或轻或重的问题，**本质上看是在农民的农业剩余越来越少的情况下，政府维持农村上层建筑或现行管理体制的制度**

① 参阅本书第一部分论述的理论假说。

成本越来越高。尤其是进入90年代以来，人们在推进农村土地和乡镇企业的私有化的实质性政策趋势愈益明确的同时却几乎没有意识到这种制度变迁的成本——村社只能保留不多于5%的土地（很多地方在1990年代后期的这次改革中真正做到了“分光吃尽”，没有保留任何土地和资产）[①]、大规模推进农村乡镇企业集体资产的私有化改制，导致村社集体在其土地和资产的所有权实际上丧失的条件下，已经不可能再替代政府承担提供农村公共品的职能了。

那么，按理就应该由推进这种改革的政府完全承担农村公共品的责任，实行彻底的城乡一体化，给农民以市民同等的国民待遇。甚至如同日本、韩国等东亚小农经济国家那样，政府通过长期赋予大多数农民参与组成的综合性农协以“超国民待遇”，来维护农村稳定和农业可持续发展。然而，那时的政府面对大包干以后恢复的、分散的、剩余太少的小农，和仅有名义自治权的村社，却在财政拮据、税收占GDP的比重不断下降的条件下，不可能去通过深化改革解决过高成本的“三治问题”，而只能强调以成倍地提高农业税的税率来解决农村乱收费问题；结果当然难免受制于“黄宗羲定律”，表现的实在进退两难——即使认真实施市场取向的改革、确实试图建立现代税费制度，却又由于自身在乡村建立的庞大政治体制及其不断膨胀的开支需求，而**既不可能“揪着头发离开地球”，又不可能改回来适应传统的自治社会**。

本来，针对农村三治的结构不合理与税费征收成本高的这些实际问题，我们从1993年就开始在农村进行了“农业税费征收办法改革试验”。但是，由于**那时我这个试验操作层次上根本没有条件及时接受第一期农村试验中的试错教训**，更没有可能形成体现实事求是精神的正确的试验调整思路，于是，**如同1990年代的其他改革试验一样，我们殚精竭虑搞了3~4年的农村税费改革试验也有“播下龙种，收获跳蚤”的尴尬**[②]。

尽管这项涉及广泛的改革由于相关的宏观政策变化已经于1997年中

---

① 1997年中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出16号文件要求各地落实土地“延包”30年不变的政策，其中规定村集体预留用于人口增减变动调整的机动地，不得多于全村耕地总面积的5%。

② 由于1990年以后的机构变动和经费短缺，改革试验在当时的体制条件下事实上缺乏与地方行政当局及其利益部门的谈判地位和交易手段。作者本人当年作为直接参与这项试验设计和监测的科研人员，不得不在认真开展了跟踪调研之后老老实实地承认：这个改革本来是从减轻农民负担入手，但多数试验区的结果却以增加农民负担告终。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

辍，我们从中提炼的经验和教训对于今后的改革仍然有很大教益。

1990 年代中期的这次试错之后，我们提出的改革设计有两种：

其一，在全面改革乡村管理体制的前提下，通过改乡级政府为乡公所、办事处等名义的派驻机构，同时强化村级自治、发育农村社会组织等方式，优化乡村治理结构，形成低成本的农村“三治”。

其二，依托传统农村制度遗产和组织资源，在赋予农户长期土地产权的同时，给有自治权的村社保留一定比例的“公田”作为自治体内公共开支的来源。国家如果坚持垄断征占农村土地，则应该在占有的增值收益中明确一定比例用于建立农民的综合社会保障基金，并且通过大部分投入有长期收益的基本建设、少部分上市使之证券化的方式形成积累账户①。

第一节　农村税费制度演变与农民负担问题

以土地占有关系为主的财产关系变迁以及相应的经济主体行为变化，是农村税费分配制度发生变革的前提。国家在工业化进程中掌握粮食的需要，使得农村税费形式服从于粮食征购。中央无力顾及地方开支于是在农业税附加上对地方政府的让步，是农民负担产生的根源。

一、农业税费制度的历史特征

历史上由于农村人口庞大、**农业剩余少，农民作为纳税主体，不仅数量多而且过度分散；政府征收农业税费的交易成本高到无法执行的程度**。因此，统治者才允许农村基层长期维持“乡村自治”。自秦代建立“郡县制”、“汉承秦制”以来 2 千多年，有着完整财税权力的国家政权一般只设置到县一级，国家最低级别的所谓公共管理也一般只下伸到县级。这就是所谓“稳态结构”的内因——乡村自治。我们这个地域广大、分散小农户的农业剩余太少的农民国家的政治统治的基础——地方治理制度之所以能够几千年维持下来，主要是靠最经济的农村“三治”。

① 这些出于农村试验与政策反思提出的建议的命运如泥牛入海，恰同我们在 1990 年代的几乎所有建议。

1. 解放前的农村自治与税费问题

一般而言，旧中国农地约30%～40%是地主所有，农民租种土地一般向地主交约50%的实物地租（这只是名义地租率，实际交纳的地租取决于多种因素），地主占有的土地大部分是好地、产出率高，可以获得约占总产量25%的粮食，理论上应该向政府交纳约占总量10%的田赋①。因此，**解放前农业剩余主要由地主与国家分享。**同时，由于地主占有农业剩余，而作为农村纳税主体、其人口仅占农村总人口的不到8%，所以城乡之间不仅农产品交易成本低，而且政府与农民之间的税费交易成本也低。

依托于城市的**政府在农村的交易对象主要是地主，**而地主可以通过收取地租，无成本地占有农业剩余，并且由于自身人口少、消费少，而且必须卖出粮食才能交纳税费，于是，地主成为向城市输送大部分农产品的"规模流通主体"。因此，一方面地主作为一个阶级，政治上具有剥夺农民的反动性；但另一方面，作为一个经济主体客观上也有降低交易费用的制度作用：既是农产品流通主体和农村的主要纳税人，又是农村实际上自然产生的、起管理作用的社区精英。

于是，**"乡村自治"，一般就是"乡绅自治"。**

而县治，作为国家的正规制度如同任何官方制度一样维持成本较高，则必然是"小政府"，以服从和服务于乡治、村治为原则。即所谓"民不举官不究"；**即使民举官究，也是"官批民约"——县级政府官员要依据乡规民约来断案。**

1930年代初起梁漱溟在山东邹平实行"村学代村政，乡学代乡政"的试验，靠动员和培训乡村小知识分子介入基层治理，而一度形成了最低成本的乡村治理结构。他们当年的实践虽然至今没有被很好地总结，但如果去粗取精、排除那些"泛政治化"的误解，仍然可以发现其中隐含有解释当代农村"三治问题"的重大实践意义。

在大多数农村地区继续实行传统的乡村自治、亦即"乡绅自治"的条件下，政府既不必要对全体农民征税，也不必要直接控制农民。由于政府并不直接管理亿万农民，所以管理成本较低；又由于不向农村提供公共品，所以税费征收的制度成本相对较低。

---

① 参见严中平：《中国近代史资料》，三联书店。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

竖看历史，那时的问题实际上产生于两个方面。一是长期的内外战争使军费开支几乎占财政开支的50%，此外还有各种“壮丁”、“兵差”和其他负担，迫使农村基层“劣币驱逐良币”，良绅退出，**劣绅上台，才能执行催粮逼款的任务**。二是政府在小农经济剩余太少的条件下，也要“富国强兵”、追求工业化，在农村只能采用“征借”的方式**提前相当长时期预收税款，这成了政府超额索取农业剩余的主要途径之一**①。

抗日战争结束以后到40年代末期国民党在农村的失败，主要归因于政府在官僚垄断资本的掠夺和长期战争造成的财政亏损压力下，不得不对农村横征暴敛，能够执行政府催粮逼款抓壮丁任务的“劣绅”，借机驱逐了“良绅”；迫使**农民在劣绅催粮逼款、中饱私囊的腐败治理下随之“痞化”；低成本的“乡绅自治”崩溃**，农民革命兴起，民国政府垮台②。

2. 新中国建立之初政府与分散农民的交易成本问题

解放初期，农民按社区人口平均分配了对土地的占有和收益权，地主消失了，这本来应该使得政府管理成本上升。但**当年的乡镇却不设有财政税收权力的完全政府，只设立由上级政府派驻并支付全部开支的乡（区）“公所”**；干部下村处理公务，一般只安排“派饭”到户，由政府干部按照伙食标准支付给提供食宿的农户。**因此，乡村治理成本没有明显增加。但是，政府作为一种外部主体，与分散农民之间在农产品上的交易成本却大幅度增加**。于是出现了1952～1953年工业化加速初期严重的粮食供给短缺。

这个时期，政府征收农业税费的实质，既不是旧中国那种参与地租分配，也不是为乡村公共品开支提供财政支持，而是国家进行工业化建设必须要掌握足够的粮食。

1952年全国土地改革完成，陡然使当时约4亿多农民都成为农业正式税负的纳税主体。尽管这期间农民因为刚刚无偿得到土地，愿意积极交售公粮，也基本上不拒绝“额外负担”；但**由于纳税主体从占农村人口少数的地富，变成几乎全部农民，农村税费制度的运行成本当然大幅度提高，由于那时农业税被折成公粮，于是**1952年土改完成当年就出现

---

① 参见温铁军、冯开文：“土地制度的百年反思”，《战略与管理》1998年第4期。

② 这也是毛泽东在其著名文章《湖南农民运动考察报告》中做出痞子运动好得很的另类判断的依据之一。

粮食短缺，1953年9～10月在农业生产连续3年大幅度增长的情况下，粮食问题反而愈益严重起来，政府反复慎重讨论，最终选择的结果却是**不得不强制推行统购统销**。

随之，为了配合贯彻统购统销制度，农村基层于1955年在政府的号召和努力之下全面实现农业合作化。1956年中央针对各地征购“过头粮”的问题调整政策，以合作社为计算单位实行“三定”（生产、收购、销售）。这才大幅度降低了政府与农民的交易费用。

正如薄一波指出，“这样，**合作化以后，国家不再跟农户发生直接的粮食关系。国家在农村统购统销的户头，就由原来的一亿几千万农户简化成了几十万个合作社。**这对于加快粮食收购进度、简化购销手段、推行合同预购，都带来了便利①。”

1958年全国进一步实现人民公社化。这种集体化制度使土地由农民私有变成社区集体公有，**交粮和纳税的主体也由4亿农民变为1955年的400万个合作社和后来1958年的7万个人民公社**。至此，中国才相对解决了政府与分散农民无法交易的问题。

有鉴于此可以认为，改革前的农业税负制度，并不体现对小农、集体、政府三者的利益分配调节；而体现出**国家推进工业化时期在农村的主要利益是必须拿到足够的粮食实物，因此其农业税政策视其获粮方式的变化而定。**

3. 税费折实征收与国家的粮食需求

建国初期**国家主要通过农业税征收和采购两种手段取得粮食**。例如：从1950～1952年，在国家掌握的918亿斤原粮中，从农业税征实中获得的占57%，从采购得到的占43%②。在此期间，农业税征实量的比重为93.9%，只有极少量的代金收入③。**自从1953年国家实行粮食统购统销政策以后，从农民那里获取粮食的方式从原来的主要依靠农业税征实，转向依靠统购**。到1978年，国家从农业税征实中获得的粮食为248亿斤，占当年国家粮食收购量1234.8亿斤的20.1%；到了90年代，国家取得粮食约1200亿斤，农业税征实部分也只有250亿斤左右，仍然约

---

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》，中共中央党校出版社1991年5月第1版，第277页。

② 参见刘守英：《中国农民税费问题的症结与对策》，1997年。

③ 参见《中国农民负担史》第4卷。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

占20%。

1958～1978年的20年**集体化时期，由于政府已经通过推行统购统销和人民公社这两个相辅相成的制度，不仅掌握了大部分粮食，而且有效地占有了几乎全部农业剩余，因此，县以下也不设立完全政府，**相当于乡镇政府级别的人民公社实行“政社合一”的管理体制，管理成本虽然大于过去，但与1980年代推进改革后相比，也相对要低得多。

4. 在农村税费征收上中央对地方利益的让步与农民负担问题的产生

新中国建立之初，中央政府不得不应付严重的城市失业、通货膨胀，以及后来的工业化发展等重大经济问题，那时的中央既无力照顾地方财政开支，也无暇顾及地方建设。因此，**长期以来中央对地方政府参与农业利益分享十分宽容。建国以后，允许地方在征收农业税正税的同时，按一定比例征收农业税地方附加。**1950年《新解放区农业税暂行条例》规定农业税地方附加的比例，最高不得超过正税的15%，1951年变为20%，1956年为22%，1957年为15%。最终这一比例被1958年颁布的《中华人民共和国农业税条例》以法律形式固定为15%。

尽管一直有最高限额的规定，但**由于它不能满足地方政府乡村财政开支的需要，因而农村各种摊派相当严重，农民负担问题也随之产生。**据财政部估计①，1950年全国农村摊派约为3亿元，**1951年达5.74亿元（相当于当年全国农牧业税21.69亿的27%）；随后陡然下降：**1952年为1.5亿元，1953年为8318万元，1957年为1700万元——这种下降，主要是由于兴办农业合作社以后，一部分摊派转由集体开支，并且越来越重。**到文革期间，平均每年集体的杂项负担相当于农业税的60%～80%。**

5. 农民负担问题的变化

由上述分析可见，**农民负担问题最初产生于50年代初期地方政府财政开支的不断增加，形成于国家推行统购统销（例如征购“过头粮”）和基层人民公社的政社合一制度；几乎伴随新中国半个多世纪的制度变迁；虽经2004～2006年执政党大刀阔斧实行免除全部农业三税，可至今仍然四处为患。**

农村改革初期，中央政府提出整顿农民不合理负担的十项措施，并在提高农产品收购价格的同时，采取了农业税起征点政策，但并未有效

① 参见《中国农民负担史》第4卷。

降低农民的税外负担。据有关部门估计[1]，1983 年全国农民农业税外负担约 210 亿元，相当于当年农业税 47.4 亿元的 4.4 倍，占当年农民人均纯收入的 8.07%；另据 1984 年对河北等 15 个省、市、区 1017.9 万人的调查，农民人均税外负担 50.5 元，占当年人均纯收入的 16.8%。

这一方面说明**中央政府很难约束地方利益扩张行为**，另一方面也说明农业税并不对农民利益起调节作用。

1990 年代以来农民负担问题引发的矛盾逐渐尖锐，中央曾三令五申严禁加重农民负担，处理了一批有关案件，确实起到了抑制农民负担问题恶化的作用。但由于各地情况差别很大，当时的税费制度仍然不可能起到对农民收入的调节作用。从 1997 年对法定的农民人均三项负担性支出额分地区统计看，东中西部地区分别为 97 元、142 元、78 元，占农民人均纯收入的比重分别为 3.5%、7.3% 和 5.5%。也就是说，无论是绝对额还是负担率中部传统农区都较高[2]。

6. 家庭承包制改革以后农民的法定负担及其政策规定

家庭承包制改革以后为了控制农民负担，中央制定了多项政策。农民的法定税费负担主要包括农业税及地方附加、农业特产税、屠宰税、耕地占用税、契税、村提留乡统筹、义务工和积累工、教育集资等项目。

专栏：农村大包干之后国家政策、法规对农民法定负担的征收规定

（1）农业税的征收规定。继续执行 1958 年颁布的《农业税条例》中的种种规定。“九五计划”（1995～2000）期间，对农业生产不开征新税种、不提高税率；农业特产税、屠宰税等税收项目必须据实征收，不得向农民下达指标，不得按人头、按田亩平摊；农业税和农业特产税不得重复征收等等。

（2）村提留乡统筹费的征收规定。**农民应向村、乡两级缴纳村提留费、乡统筹费；这项费用属于集体资金；其数量不得超过上**

① 参见刘守英：《中国农民税费问题的症结与对策》，1997 年。

② 国家统计局农村社会经济调查总队课题组：“提高农民购买力、开拓农村市场”，《中国经济时报》1999 年 3 月 9 日。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

年农民人均纯收入的5%；以乡农民人均纯收入为依据计提（后逐步改为以村为依据）；实行“定项限额”的管理办法，任何单位和部门不得另立项目或扩大使用范围；其计提比例和数量一定3年不变；随着经济的发展和农民收入水平的提高，此项负担的比例应该逐步下降；村提留、乡统筹费由村集体经济组织和乡级人民政府收取等等。

（3）农民承担“两工”劳务的有关规定。**每个劳力每年承担5~10个义务工和10~20个劳动积累工**；农村“两工”以出劳为主，原则上不得以资代劳，不得下达以资代劳指标；农民自愿以资代劳的必须由本人提出申请，经集体经济组织批准后，可以由农民出资自己雇请劳力，也可以由村组织管理以资代劳资金，统一雇请劳力；不得要求把以资代劳资金上交县、乡有关部门管理；除抢险救灾、农田水利工程和法律法规已有规定外，“两工”不得跨乡使用等等。

（4）教育集资的征收规定。依照《教育法》的有关规定，要按自愿、量力的原则，控制数量，严格审批；不得超规定范围使用教育集资款；不得将教育集资变成经常性的集资活动；不得以教育集资的名义乱集资；坚决禁止不切合实际地搞高标准的学校建设等等。

（5）农民必须完成国家规定的粮食、棉花等主要农产品的定购任务。

（6）按照国家有关规定，农民应承担的其他费用。

7. 衡量农民负担状况的两个统计体系

理论界研究农民负担状况所使用的统计指标和引用的统计数据，主要来自两个统计指标体系：

（1）国家统计局的农村住户抽样调查体系。

这个体系的调查范围是根据抽样调查方法在全国范围内确定的，其样本总量每年都在6.7万个农户左右。其调查资料是由基层农村统计调查员根据样本农户的台账逐级汇总、逐级上报而获得的。

在这一统计调查体系中，能够用来衡量农民负担水平绝对量的指标

有三项：一是人均交纳的税款，二是人均上交的集体承包任务，三是人均上缴的集体提留和摊派（以下简称“三项负担”）；而用农民“三项负担”量除以其统计的上年农民人均纯收入，即可表示农民负担水平的相对量。

这里统计的农民人均纯收入是指农民总收入扣除物质费用后的余额，主要包括二项，一是基本收入即劳动者的报酬收入和家庭经营纯收入，二是转移性和财产性纯收入。

（2）农业部的农民收入及负担统计调查体系。

这项调查是根据国家统计局批准的《农村经济收益分配统计实施方法》，并在其总体框架下进行的。该项调查采用的是全面调查与抽样调查（或典型调查）相结合的调查方法。其全面调查主要是针对村合作经济组织及所属企业收入和乡镇级集体企业收入的调查；其抽样调查或典型调查主要是针对农民家庭经营收支情况的调查，一般是以村为单位，选择占全村农户总量10%～15%的农户进行记账，并根据这些记账户的资料整理推算全村农民家庭经营层次的总体数据，然后逐级汇总上报。

在该项统计调查体系中，能够用来衡量农民负担水平绝对量的指标主要有三项：一是可分配净收入中的国家税金（主要包括农业税、农业特产税及其他税金）、上交国家各有关部门的费用、三项村提留、五项乡统筹；二是农户的社会负担，这主要包括行政事业性收费、罚款、集资摊派及其他社会负担；三是农村义务工和劳动积累工及其以资代劳资金。用上述“三项资金”总额除以其统计的上年农民人均纯收入，即可表示农民负担水平的相对量。

8. 两个统计体系的差异与问题

农业部的调查统计与国家统计局农村住户抽样调查获得的农民人均纯收入有二点差异：一是不仅要从其总收入中扣除各种物质生产费用，还要扣除国家税金、上交有关部门、企业各项基金和乡统筹、村提留，二是不包括农民的转移性和财产性纯收入。因此，两种调查体系统计的农民人均纯收入是有差异的，从全国的平均水平看，前者一般要比后者

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

高（1991年高17.9%，1997年高3.83%）[①]。不过从趋势上看其差异逐渐减小。

在农民人均纯收入的统计和三提五统费的征收上存在三个方面的问题：

一是撇开这一指标统计虚假因素不谈，**不管是哪种统计方法，既没有从中扣除农民的活劳动成本，也没有扣除农民的非现金收入即实物收入**（从全国看，这一比例要占1/3，传统农区这一比例会更高），其统计结果并不能真实反映农民的人均纯收入水平。

二是由于农民人均纯收入包括现金收入和实物收入两部分，而农民用现金支付的“三项负担”额占其全部负担的比重高达90%以上，这就意味着农民的现金支付能力低于其纯收入所表现的支付能力。

三是以乡或村为单位，按不超过上年农民人均纯收入的5%计提“提留统筹费”，实际上由于有**大约60%的农村居民人均纯收入在平均水平以下，**这些农户（尤其是在落后地区）所承担的这一比例要超过5%，事实上执行的是被人多所诟病的“累退”税制[②]。

二、农村改革以后农业税费制度的变化

农村改革以后，中国农村实行了以农民平均占有土地产权为实质内容的“家庭承包制”，多数地区实行按照土地面积摊派大部分税费任务的办法，因此，**直到这时，农村税费制度才与土地收益分配和乡村公共品开支与管理制度发生比较明显的相关。**

1. 政府面临“两害相权取其轻”的困难选择

1958年中国政府颁布了《中华人民共和国农业税条例》[③]，当时确定的税收原则、计税标准、课税对象等内容，本来都是根据当年全国实现

---

① 农业部农村改革试验区办公室朱守银根据《中国统计年鉴（1992、1998）》和农业部《全国农村合作经济统计提要（1991、1997）》计算。

② 国家统计局农村社会经济调查总队课题组：“提高农民购买力、开拓农村市场”，《中国经济时报》1999年3月9日。

③ 该条例与以前相比的主要变化是：（1）由农户直接交纳农业税，改为以农业合作社为单位缴纳。（2）废除累进税制，全国统一改行比例税制。（3）个体农民的农业税负担另行加征一成到五成。（4）农业税税率，由原来政务院或大行政区委员会规定，改为中央规定全国的平均税率，具体税率由上而下按土地常年产量逐级确定地区差别税率。（5）经济作物的常年产量，由原来按同等粮田计算，改为参照粮田的常年产量计算，同时提高经济作物的附加比例。

人民公社化以后的实际情况制定的，但是，**中国农村大包干导致人民公社解体之后的农业税负制度仍然以此为基础**。因此，政府实际上面临两难选择：由于80年代初期“大包干”土地按人口均分的推行，已经基本恢复了分散的小农经济，**如果继续执行原来的制度，就需要重新建立社区合作经济组织来替代分散小农作为纳税主体。而如果真要按照国际通行的原则建立税费制度，就不得不再次面对与9亿农民交易费用高到无法操作的矛盾。**

这个两难选择是典型的“两害相权取其轻”。而且无论政府做何选择，农村当时税制也客观上不能起到调节收益分配的作用。有鉴于此，中国**农村税费制度即使真改革，也无条件照搬发达国家的制度经验**，更不可能单独进行。然而后来恰恰出现了与我们这个结论相反的情况，虽然被强力推进，却难免受到规律的惩罚①。

2. 外部环境的变化

以“大包干”为主要内容的农村改革和1982~1984年的连续3年粮食大丰收，产生的“制度效益”一度使国家、集体和农民在收益增长的情况下，形成**增量利益分配**的相对均衡。尤其值得注意的制度环境约束条件是：当时还没有建立各级地方政府财政；粮食统购统销体制也并未改变，**在只有这个被中央政府直接控制的垄断流通部门与农民交易的特殊条件下，政府并不受到交易成本增加的困扰。**

但是自80年代中期贯彻大包干以来，**农村税费制度的外部环境发生了根本变化：**

一是1985年在农业3年大丰收出现卖粮难的压力下，政府对200多种农产品放开市场，粮食统购统销的垄断经营也一度被打破，政府对农民的粮食交易改为“合同定购”和计划与市场并行的“双轨制”。

二是**农村原来的公社、大队、生产队这三级经济主体发生了体系性变化**。1982年12月4日，五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定县以下设乡、镇人民政府，在公社一级实行“撤社建乡”。人民公社作为农村集体经济的组织形式，改变政社合一的体制，实行政社分设，以解决乡镇党政不分、政企不分的问题。全国性的改革“政社合一”的人民公社组织体制的工作，**到1985年春基本结束。建乡前全国**

① 关于1990年代末期的农村税费改革的最终结局，本章下面介绍。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

共有5.6万个公社，后改制为9.2万个有自己独立的财政利益和相应的税收权力的乡、镇人民政府。它们都有工业化、现代化的冲动，都会参照中央政府改革前的制度经验，在占有资源和从农业提取剩余的制度安排上，必然形成“路径依赖”。

不过，**那时的9万多个乡级政府之中，具有比较完整的政府机构和权力的“建制镇”只有约2000个，占比不足3%，从“三农”攫取收益的能力还相对较弱。**此后，各地根据实际情况进行的调整变动仍在继续，如广东1987年“撤区建镇，撤乡建管理区”；河北、安徽等省1992年“撤区并乡”……到1998年底全国共有4.6万个乡镇政府，虽然总数只是1985年的1/2，但其中建制镇增加到约为19000个，占比约40%；从“三农”攫取收益的能力大幅度增强，农民负担愈益严重；中央政府出台的包括“农民负担一票否决”在内的大部分“减负措施”大都难免流于“治标之策”。

乡村上层建筑不能适应小农村社制的经济基础的长期矛盾带来过多的制度成本之后，最终被改变，经过近30年的乡镇机构调整，特别是2004～2006年彻底免除农业税以后，“撤乡并村”犹如摧枯拉朽。到2007年底，全国农村乡镇总数从1985年的9.2万个减少了2/3，虽然其中建制镇进一步增加到约占2/3，但由于基层政府不能再直接向农民伸手征税取利，遂使农民负担大幅度减少；但乡村治理能力也同步弱化。

农业免税之后如何低成本地构建农村“三治问题”，仍未根本解决。

3. 乡村正规组织的性质变化

按照1982年提出的“撤社建乡”政策的设计初衷，党政分开，政企分设以后，乡镇党委应该负责党的方针、政策的贯彻和组织管理，乡镇政府作为农村基层政权，应该担负本地区政治、经济、文化等行政工作的领导管理职能，人民公社则应该改为乡镇级的农村集体经济组织，依据国家法规和政策，独立自主地行使集体经济的生产和管理职能。

但是，改制之后在乡镇一级的集体经济组织的性质就发生了变化，“集体经济”作为经济基础已经名存实亡，遂使大多数传统农区的乡镇一级在形成良性治理结构上进退两难：重新恢复低成本农村自治的经济依据被抽掉了；“进步”为政府完全没有财政来源。

案例①：人民公社改制与乡镇政府治理框架内部的集体经济组织的性质改变

根据1982年宪法规定，江苏武进地区1983年全面进行了农村体制改革试点，将公社党委改建为乡镇党委，将公社管委会分建为乡镇政府和乡镇经济联合委员会（简称经联委）。经联委下设一室三公司（经营管理办公室、农业服务公司、多种经营服务公司、工业公司）。经联委设主任、副主任，主任从乡镇非国家干部中选拔任用，副主任为一室三公司负责人兼任。

经过一段时间的实践，乡镇经联委的集体经济经营管理作用没有发挥出来，原因有四个方面：一是与乡政府领导经济工作的职能交叉、重叠较多，在实际工作中很难区分清楚，相互扯皮、推诿。二是经联委由于仍然是一种行政性管理机构，既缺乏政府的权威性，又不具备集体经济组织的独立性，也没有独立的法人地位，本质上仍然是一个附属于党委和政府的行政性管理机构。三是经联委经费来源与使用上与乡镇财政有矛盾，乡镇政府往往有县（市）政府撑腰，而经联委在县（市）部门没有对口的领导关系，县（市）对经济工作的部署往往召集乡镇长开会。因而，**乡镇经联委既没有成为实体型的集体经济组织，也没有真正发挥集体经济管理的职能作用**。另外，由于一元化领导的惯性作用，遇事往往找党政一把手，以便减少环节，也使经联委难以发挥其应有的作用。四是经济发展客观要求在一个区域内必须有一个统一的领导决策层，不能允许“二元化领导”、“三元化领导”，而乡镇党、政、经三套班子，由于各自的权、职范围并不十分明确，使领导力量在内部抵消。为了避免矛盾和总揽经济全局，**乡镇领导班子实际上仍旧沿袭公社化时期的“政社合一”，“三位一体”，由党委书记统一指挥**。至1987年，经联委在“撤班子、留牌子”的变通下宣告消亡。

① 武进案例摘自作者2000年之前在其工作单位“农业部农村改革试验区办公室”完成的1995年农业部软科学课题《中国农业基本经营制度研究》报告集，原文由江苏武进市市委农工部提供。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

进入90年代以来，虽然发达地区的乡镇普遍建立了实业总公司来代替经联委的职能，或者建立集体资产管理公司作为乡镇集体经济组织；但这些组织仍然由乡镇党委政府直接控制。而在不发达地区，乡镇一般只有政府下设的“经营管理站”作为财政拨款的事业单位，代行乡镇集体经济组织的职能。事实上，由于财产关系变化中原公社一级的集体资产已经变性，乡镇一级实际上不可能建立起真正集体性质的经济组织。

4. 财产关系重构中公社一级资产的性质转变

全国推行大包干的进程中，最值得注意的变化是：农民在改革中占有的只是大队以下两级的财产，**公社一级所拥有的集体财产，却随着“撤社建乡”静悄悄地转化为由乡镇政府或上级政府下设部门占有。**这部分资产主要表现为人民公社时期通过平调而来的社办农、林（包括果园、茶场和苗圃等）、牧场，“五小工业”的固定资产，和供销、金融、农机、农技等站、所占用的房地产和固定资产。

应该了解，我国农村**1980年代中期以后迅速发展的乡镇企业和后来一再被强调的农业社会化服务体系，其初始启动资本皆源于此。**这部分资产在1990年代后期各地政府全面推进农村进一步的私有化改革之前就已经增值到约一万亿元，占当时农村固定资产总额一半左右（不含土地）。无论按照何种理论，都应看作是公社化时期占用村社资源、提取农民劳动剩余价值形成资本的增值，其终级所有权本应归村社和农民所有，或者是社区合作社性质的所有权。但是多年来由于形成了自上而下的控制体系，实际上已经演变为各级地方政府和垄断部门下伸设立的机构的资产。**在初期的改革中，这部分资产的所有权关系被模糊了，**除维持集体所有的名义之外，其实际产权为乡镇一级政府及有关部门占有。

专栏：乡镇机构设置

江苏武进市的乡镇一般设有六大班子，由党委、政府、实业总公司三套机构负责经济工作①。乡镇实业总公司设董事会和理事会，一般由**乡镇党委书记兼任公司董事长，乡镇长或党委副书记兼**

① 乡镇“七所八站”、“六大班子”，是指完全照搬上级政府的机构设置。“六大班子”中还有人大、政协和武装部，级别都是正科级。

任公司总经理。并作为企业的所有者代表，行使集体资产管理、发包的权力，负责对企业厂长、经理的任免、考核。企业的收益分配以签订承包合同的形式确定。1994 年全市工业产值中，乡村集体工业所占比重达 88.27%。其中乡镇工业产值 221.2 亿元，占全市比重的 48.94%，占农村工业比重的 55.45%。

乡镇实业总公司下设经营管理办公室、工业公司、农业公司、多种经营公司和对外经济贸易公司。经营管理办公室负责总公司及各成员组织的承包合同、财产资金、财务会计、审计、统计、文书档案等日常工作。工业公司作为乡镇实业总公司的企业主管部门，负责企业规划、生产、技术、安全、信息、供销、财务、培训等方面的经营、管理和服务工作。农业公司作为总公司的农业主管部门，负责乡镇的农业布局、生产、作栽、供种、植保、农机、水利等工作。多种经营公司负责乡镇的多种经营规划、技术、生产、销售等工作。对外经济贸易公司负责外向型经济发展规划，举办“三资”企业、开发出口产品、疏通外资渠道、提供市场信息和咨询服务等工作。

这个专栏从一个侧面反映出由人民公社改制而成的乡镇政权，在“政府公司主义”的路径依赖制约下实际上演变为一级独立的经济主体。并且在农村工业产值中占有一半以上的份额。乡镇政府作为事实上的经济主体，尽管**和村集体一样已经基本上脱离了农业生产领域**，但至少在这部分资产的收益分配上，还是适当安排了“以工补农、建农”，打井办电，或修桥补路等公共品开支和社会福利开支（见表 10－1）。

表 10－1　乡村二级乡镇企业固定资产原值和用于以工补农建农资金（亿元）

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
企业固定资产原值	229.6	280.2	326.3	375.4	429.3	475.7	575
以工补农建农资金	26.3	27.0	22.7	16.5	14.3	13.6	6.6

资料来源：农业部计划司编《中国农村经济统计大全（1949～1986）》，农业出版社。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

年份	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
企业固定资产原值	1584	2202	3463	6614	9123	11149	12539
乡村二级用于支农建农支出	55.0	77.8	105.0	140.0	100.0	80.2	86.8

资料来源：《中国农业统计年鉴》，农业出版社；农业部乡镇企业司编《全国乡镇企业基本情况及经济运行分析（1995～1997)》。

表中数据可以看出，虽然**在80年代初期和90年代中期以后乡镇企业支农开支两次表现为不断减少的趋势**，但这也算是部分地承认乡镇政府和村级组织控制的工业资产仍然是乡村地域范围内农民集体所有的一种表现。

5. 村级组织和集体经济的变化

随着人民公社组织体系变化，乡镇以下农村基层的经济主体也必然发生结构变化。由于在大队一级基层搞“政社分设”的组织成本过高，各地的行政村自发出现了“政社合一”的现象。大多数村级党支部、村委会、经济合作社三套班子领导成员实行交叉兼职。

人民公社改制中，北方旱作农区由于村落居住比较集中，所以普遍在原来的生产大队建立了基层群众自治组织——村民委员会，原来的生产队则变为村委会下属的村民小组或自然村。南方水田农区大多改原来的公社为区公所，改大队为乡，将村委会下设到原来生产队所在的自然村。也有山区交通不便的地方改公社为乡，大队为村公所，村委会下设到自然村。这种不同的设置层次使全国出现了82万多个村民委员会①。

此后各地根据地方税收和国家实行的农村税费改革的实际需求进行的调整变动仍在继续。如自从1994年国家实行“分税制”改革以后，山东、江苏等发达省一些地方陆续出现合并行政村的现象；到1995年底“分税制”落实之后，全国共拥有74万个村民委员会，约500万个村民小组。在2004～2006年国家实行免除农业税的改革同期，各地大幅度实行乡村撤并，到2006年，全国还有约64万个行政村②。

---

① 农业部经济政策研究中心经济组织课题组，“中国农村地域性合作组织的实证描述”，《中国农村经济》1989年第1期。

② 中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》，13－1“农村基层组织和农业基本情况”。

大包干以后由于大多数归原生产队所有的土地和农机具已全部分包到户，因此**生产队的财产基础不复存在，尤其是一些落后农区，普遍不再具有经济功能**。而原生产大队这一级，则由于改制为行政村之后同时保留原来党的组织体系，仍然承担着较强的行政和政治功能，并且有法定的征收“三提五统”——即为行政村本级提取公积金、公益金和行政管理三项提留费用，为乡镇政府和上级部门代收教育、计划生育、道路建设、民兵训练、优抚五项统筹的权力；并且在《村民委员会自治法》于1988年颁布试行后，**其作为村级自治组织也有权对社区范围内集体所有的土地等资产进行发包，特别是有对非农占地的初级审批权，行政村级的集体经济组织仍有较明确的财产占有、处置和收益权力，及以此为基础的管理职能，有经济资源整合和收益分配功能**。因此，行政村一级的村集体仍然应该是农村基层合法的、重要的经济主体。

案例：村级集体经济组织

江苏武进市村一级分别由村党支部、村委会、村经济合作社（对外称农工商实业公司）领导成员组成决策班子，**三套班子领导成员实行交叉兼职**。1994年全市工业产值中，村办工业产值177.79亿元，比重为全市的39.33%，为农村工业的44%。村级领导对农副业承包合同定期修订完善；作为集体企业的所有者代表，行使集体资产管理、发包的权力，和对企业厂长、经理的任免、考核，企业的收益分配以签订承包合同的形式确定。

贯彻家庭承包制改革后所形成的农村组织体系及其结构，是农村基层经济主体发育及其相关制度建设的既有的组织资源。我们在1998年总结农村20年改革发展的经验和农村改革试验区11年的教训时认为，**村社集体的所有权仅仅体现在收益分配上是不够的，还应该体现在对资源的配置上**。因为，兼业化的村社组织在其内部各产业之间，可以通过资源优化配置和收益适当整合，对内形成平均利润率；从而使社区作为一种整体面向外部市场提高谈判地位，以较低成本产生综合效益。这就是把分散的原子化的小农经济应对市场必然发生的外部性问题，通过社区的组织建设来内部化解决。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

6. 税费、组织、粮食，这三方面形成了依存关系

80年代中期完成生产队内部分田到户的大包干改革以来大约10年的时期里，公社化时期形成的大队以上的财产关系基本上没有改革。由于根源上来自农民积累的原人民公社集体资产已经异化为乡镇政府和部门占有，虽然原有的农业税费制度的基本框架没变，但在上述**市场化和农村组织制度改革之下形成了新的外部环境和微观组织制度的变化，直接导致基层农业税费制度出现的变化，是地方政府和党政组织的扩张，及其对增加税费收益的需求**。

随着建立了"6套班子"① 的乡镇政府的不断扩张，和代表上级政府部门的所谓"7所8站"② 不断增加和强化有利于本部门的"管理"（收费）职能，以及完善乡级财政和加强村级组织建设等项自上而下的任务的全面落实，地方政府和乡村党政组织开支大幅度增加，并且只能从土地和农民那里收取；而**最节约交易费用的办法主要是与国家"正税"搭车，通过粮食定购收取**。于是，近10年来农业税及地方附加、各种乡村摊派和由"价税合一"的粮食统购演变而来的低价粮食定购等都在不断增加。

此外，国家为了满足地方党政组织和下设部门不断增长的开支需求，又给农业和农民增加了多种负担：一是由农业税派生的农林特产税；二是《农民承担费用和劳务管理条例》规定的不超过上年人均纯收入5%的乡统筹和村提留费以及义务工、积累工的以资代劳；三是各级政府部门出台的行政事业收费及摊派、集资、罚款。而且，以上税费的征收，都是通过由地方政府和乡村党政组织操作的现行农业税费制度和粮食定购体制实现的，也就是说，经过改革以后近10年的制度演变，基层乡村组织管理体制、农业税费制度和粮食购销体制这3个方面，已经构成相辅相成的关系。

---

① 除了乡级政府之外，还有党委、纪检、人大、政协、武装部，6套班子在行政序列上都属于"正乡级"。

② 农民对所有上级政府下设机构的统称。7所包括财政、税务、公安（法院、检察院）、工商、交通、卫生（含检疫）和粮管所被农民称为"7顶8顶大盖帽"的权力部门。8站包括农技、水利、种子、植保、农机、畜牧（兽医）、食品、渔业（水产）兼有行政性和经营性的上级政府下设部门。这些单位都需要在农村收费才能维持。

专栏："5张桌子"现象

大包干以后，人们在传统农区的收获季节，经常可以看到**"5张桌子"现象**：基层政府竭尽全力帮助粮食部门催收，而设立在乡镇的国家粮食收购部门在农民交售粮食时摆出5张桌子，把农民应该得到的粮食款，先分别完成对计划生育、教育收费、民兵训练、五保统筹等方面（即所谓"三提五统"）应付款之后，才能给农民结账。很多地方甚至把结账后的余款也由乡村干部代收，结清了村干部"工资"和管理费后，才能给付农民卖粮食款。

这就是曾经在大包干以后长期实行的所谓"户交村结"或者"村交村结"。尽管**客观上这是对付分散小农的最低成本的收费办法**。但其中显然给乡村干部留有太多漏洞，很多集资摊派就是在这样的税费征收过程中流失的。

后来，**在1998年的所谓粮食购销体制改革推行的同时，中央严禁在交售粮食时任何部门搭车收费，强调推行"户交户结"的政策，**显然有利于农民直接得到交售粮食的现金，防止集资摊派。但另一方面，由于"户交户结"的政策打破了税费征收、组织运转、粮食购销这三方面长期形成的依存关系，各地普遍反映要么执行困难，要么执行的结果是基层乡村税费收入显著下降、政府和村级组织运行困难。于是，在财政分级承包的压力下，地方乡镇政府买税、骗税随处发生。在2004～2006年最终彻底免除农业税之后暴露出税费实际亏空静悄悄地转化为乡村公共负债；有些地方乡村公共负债的1/3以上是历年欠税造成的①。

农村基层在税费征收上的矛盾林林总总，究其根本原因，仍然在于政府与农民之间交易成本太高。一方面是基层政府开支不断增加，迫使政府必须增加收费。另一方面，政府面对分散的、剩余太少的小农，又找不到更好的收费方式。

① 2004年3月政府提出农业免税的政策之后，农业部和财政部相继对乡村两级的公共负债做出了估算，前者认为6000亿元以上，后者认为8000～10000亿元。这些负债在完全免税之后、特别是撤并乡村的过程中进一步暴露出来。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

三、1990年代农业税费制度运行中的问题

马克思说过，历史上大的事件往往重复出现。中国农村1990年代的复杂情况时常表现为重复着1980年代的问题；只不过相比较而言不再具有悲剧意义。

农村在1980年代率先实行市场化改革以后，税费征收本来应该演变为对农村收益的二次分配和公共品开支的来源。但是，本书上文已经提出政府在农村税费制度问题上面临两难处境，不得不做两害相权取其轻的选择；指出：无论政府做何选择，农村现行税制也客观上不能起到调节收益分配的作用。有鉴于此，我们认识到：一方面“中国**农村税费制度即使真改革，也无条件照搬发达国家的制度经验，**更不可能单独进行”；另一方面，正是由于现行税费制度存在很多需要改革的问题，才需要我们深入基层，实事求是地开展制度试验。

1. 财政税收体制改革客观上加重了农民负担

与税费制度相关的国家财政税收体制改革，提高了各级地方政府当家理财的积极性，但连带产生了基层机构膨胀的副作用，显然不利于减轻农民负担。

1984年实行财政分级承包以后，以原来政社合一的人民公社为基础改制成立的乡镇政府都设立了本级财政。其中大多数乡级财政尽管不独立，但都有与上级财政的承包分成制度。1994年全国推行分税制改革，又进一步强化了各级地方财政，使大约2800个县市、5万个乡镇政府必须不断增加农业税和农林特产税等地方税，有些甚至把本来属于村级占有、使用的“三提五统”足额收取到乡镇，才能保证基本开支。因此，农民负担问题日益突出。

2. 农业税制的问题

一是农业税制十几年一贯制，已使当年的农业税的征收出现了诸多与现实情况脱节的地方：如计税常产与实际常产、名义税率与实际税率、计税土地面积与实际土地面积等，从而产生了“高产低税”或“低产高税”、名义税率高实际税率低或名义税率低实际税率高、有税无地或有地无税等种种不合理现象。

二是农林特产税存在着“五难”、“四多”、“一高”的问题：“五难”是指面积确定难、产量核实难、价格定准难、征收操作难、减免落

实难；“四多”是税目多（包括6个税种、26个细目）、税率多（包括生产环节、收购环节的12个税率）、征收环节多（有的生产环节征，有的收购环节征，也有的两个环节都征）、征收方法多（包括查账征收法、查实征收法、查验征收法、委托代征法、核实收入征收法）；“一高”是指征收成本高。因此**在实际操作中农林特产税根本不可能按规定推行据实计征，而按人按地平均分摊则是大多数地方的现实选择。**

3. “三提五统”费用不公平

由于不可能计量2亿多农户、9亿多农民的收入水平，不可能掌握兼业化的农民在不同生产中的收益情况，政府只能将农民承担的“三提五统”费用，规定为以乡为单位、按上年不超过年农民人均纯收入的5%交纳。很多地方在实际执行中是按照上级下达的计划，逐级均摊到地亩，再以承包面积多少分解到户。

这种做法有两个不公平：一方面这掩盖了由于各村人口、耕地面积、生产力水平、非农产业发展的差异而导致的村与村之间收入的差异；更不可能体现户与户之间的农民人均纯收入的差异。使税费制度没有起到对收入的二次分配作用。反而出现各村苦乐不均，甚至“劫贫济富”的不平等、不合理的现象。另一方面，从事农业生产的农户收入低，从事工副业生产的农户收入高，按照地亩均摊恰恰加重了低收入农户的负担。

4. 税外负担问题过重

税费之外的“收费、罚款、集资、摊派”等项目，政出多门、项目繁杂，随意性强。据统计，仅中央国家机关所制定的向农民收费的项目就多达99项，此外还有要农民出钱、出物、出工的升级达标活动43项。从河北省的情况看，仅18个省直部门就清理出向农民收费的文件56个，收费项目多达83项；石家庄市19个县市总计清理出地方政府独自制发的涉及农民负担的文件100多个，总计各类名目的收费、罚款、摊派和集资项目多达800多项①。

5. 税费征管的交易成本过高

农业税费的征管成本较高，财务管理混乱。各地普遍出现严重的“跑、冒、滴、漏”的4个“点”现象：乡以上财政和各部门平调乡村

① 参见杨文良：《关于公粮制改革有关问题的说明》，河北省公粮制改革试点工作会议参阅材料。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

集体资金"跑"一点，税费收取时乡村加码"冒"一点，乡、村、组三级在收取、结算、管理、使用等环节上"滴"一点，大批人力摧粮、要款、吃喝浪费"漏"一点，致使税费征管过程中浪费严重。

案例：农业税费征收成本

据安徽省涡阳县试验区在耿皇乡1996年的试验，乡经管站、财政所组织19人下村，严格按国家规定实行依率计征农林特产税。他们跟踪农林特产品的生产、销售过程达2个多月，认真进行成本、收入核算；最后征收了4万元的农林特产税。但这些人下乡的用品、工资、补助、误餐等费用开支近4万元，**征收成本基本与征收税额相同**①。

这个案例不过说明，**问题的实质仍然是追求现代化的政府与分散的传统农民之间，按照当时的乡村管理制度和税费收取办法征收税费的交易成本过高。**

6. 粮食定购体制的问题

一是从长期趋势看，粮食"暗税"较重。"暗税"缘于"价税合一"的粮食定购任务，其数量大体相当于国家粮食定购价与市场价之间的差额。多年来（除个别年份外），国家粮食定购价一般都大大地低于市场价，因此农民交售定购粮时的牌市价差即可视为农民向国家的无偿贡赋，实际上带有"税"的性质。据河北省魏县的反映，1995年全县小麦定购任务中，定购价与市场价的差价款为1655.1万元；玉米的定购任务中定购价与市场价的差价款为344.1万元；两项合计"暗税"为1999.2万元，相当于全县农业税709万元的2.82倍。

1998年以后在市场粮食价格下跌、低于定购价的情况下实行的粮食购销体制改革，其基本内容是："保护价敞开收购、顺价销售、资金封闭运行"。这个改革推行期间由于粮食"暗税"消失，结果是粮食部门经营亏损，财政补贴和银行挂账大幅度增加。

---

① 这个案例描述的过程，是1996年农业部派驻涡阳县挂职副书记李显刚经历的；特此致谢。

二是定购任务苦乐不均，难以调整。1990年代粮食定购任务的分配格局仍然是1985年国家粮食体制由统购改为合同定购时确定的。一方面，1984年的粮食大丰收产生了“卖粮难”，粮食市场价格较低，在国家改统购为合同定购时，各地为了减轻“卖难”的压力都尽可能多地争取与国家签订合同定购数量；另一方面，当初合同定购任务较重、老的粮食主产区的增粮潜力赶不上新的粮食主产区，后者的粮食定购比率要远远低于前者（如河北省有的县粮食定购比率高达33%，而有的还不到5%）。

随着1985年以后粮食生产连续徘徊、粮食合同定购变成了硬性的定购任务，粮食定购价低于市场价的情况虽有反复，但其趋势是愈演愈烈。这就决定了谁多承担定购任务谁吃亏。1997年以后粮食的“卖难”局面重新出现，各地又再次尽可能多地争取国家增加合同定购数量。这种循环说明，在粮食背后起作用的主要是财政利益，因此造成定购任务难以调整。

上述问题，造成村与村之间、户与户之间矛盾重重。基层干群关系紧张、恶性事件时有发生。一方面是大量不合理的开支打入乡村集体资金的开支范围，致使农民负担逐年增加，但有多少税费项目，分别是什么、是多少，农民心里没有底，抵触情绪大。另一方面，基层干部直接代表政府向农民征收税费，对制度成本过高、集资摊派和搭车收费等问题既无法解释，又必须执行，于是工作手段强硬，经常与农民群众发生摩擦。再加上农村财务管理混乱，又无法公开；造成基层干群关系紧张，甚至出现“坏人干不了，好人不愿干”，**出现类似“劣绅驱逐良绅”的坏人当政的问题**。各地不断出现农民集体上访和乡村干部遭报复伤害事件。可见，1990年代的税费分配问题已经成为农村形势不稳定的主要制度因素，亟待改革。

第二节　1990年代的农村试验区的税费制度改革试验

农村改革是农民对原来人民公社集体所有制的财产关系的突破。农民在早期的“承包经济”的制度作用之下，事实上已经逐渐地、部分地占有了94%的农村资产，成为相对独立的财产主体。农民在维护自己财产权利的斗争中开始形成自主、平等的行为准则，政府的税费征收至少在理论上和制度安排的目的上，也逐渐倾向于调节收益分配。正因为有

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

这种制度转变，历史上任何政府对农民征收税费的交易成本都过高的矛盾，才又逐渐尖锐起来。

有鉴于此，我们自1993年开始，在国务院批准的农村改革试验区进行了与粮食购销体制相联系的“税费征收办法改革”[①]。试图从中央政府的客观需要出发，对农户按照承包的土地面积合并计算所有税费，折抵征收一定数量的粮食实物。这个不触动现行体制、具有明显改良性质的试验使我们得到一些经验，但主要的是教训。我们认识到：只有彻底改革基层管理体制，解决当年5万多个基层政府在中国特色政治体制下不断自我膨胀的问题，才能较为彻底地理顺政府和农民的分配关系。

一、农业税费“征收办法”改革的经验过程

自1993年，在有些农民负担较重的地方出现了由地方政府主动进行的税费改革。这些地方一方面自发地采取撤乡并镇、合并机构、压缩编制的措施，以减少政府开支。

> **案例：**河北省玉田县鸦鸿桥镇的机构改革有四个内容。一是“撤乡并镇”，1992年在撤销原孙各庄乡、邢庄乡、大和平乡和鸦鸿桥镇的基础上，成立新的鸦鸿桥镇。二是将微观经济管理职能从政府分离出去，由镇经济联合社承担，企业、自收自支的事业单位和中介组织都由镇经济联合社直接管理。三是撤并政府机构，组建“六大办公室”，即党政综合办公室、党建办公室、社会事务办公室、农业办公室、城建管理办公室、计划生育办公室。四是精减人员，按照机构编制“三定”要求定岗、定编、定职能，将原属镇政府的160人精减到103人。

另一方面，也开始试行农业税费“征实”或叫“公粮制”改革。这项改革于1994年引起农业部农村改革试验区办公室的重视，纳入试验项目加以指导。后来，税费改革经过了初期有指导的试验和随之而来的地

① 按照现行国家法律，各地农村改革试验区虽然经国务院正式发文批准立项，但无权进行改变税种、税率，以及“变费为税”等涉及税费制度的改革，因此，我们只能把这项改革称为税费征收办法改革。

方自发推广两个阶段。到1998年，已在安徽、河北、湖南、贵州、河南、陕西等省的近70个县市推行。

不过，由于中央在1998年推行新的粮食购销体制改革，明确指出粮食收购必须“户交户结”，资金必须“封闭运行”，禁止任何政府和组织搭车收费或实行户交村结。因此，这项颇有争议①的改革也就基本上中辍了。

1. *初期试点阶段*

安徽省阜阳市太和县、湖南省怀化地区新晃县、贵州省湄潭县和河北省正定县在1993年个别乡镇试点的基础上，于1994～1996年在农业部农村改革试验区办公室的指导下进行了改革试验。各地试点方案的基本思路大体一致，但在操作上也存在一定差异。

基本一致的内容主要包括：

（1）改革现行农业税费征收办法，将农业税费合并征收。

（2）确定征实总量，一定3年不变。

（3）取消合同定购，实行农业税费征实或叫“公粮制”，完成征实任务后的其他粮食可直接进入市场交易。

（4）征实的粮款由乡财政与粮食部门统一结算，实行税费分流、税归财政，费归乡村。

（5）村提留实行“村有乡管”。

（6）农民在完成征实任务后，有权拒绝各种摊派。

主要差异有：

（1）征实范围：有的地方只包括农业税及地方附加、村提留、乡统筹三项，如正定、湄潭等地，有的地方也将农林特产税合并进来，四项一次计征，如太和、涡阳等。

（2）征实总量的计算：正定实行的是“依率计征法”，即按农民承包耕地前3年平均常产的8%～10%计征。太和则采取“公式倒算法”，即“税费总额÷粮价＝征实总量”，而湄潭则是将农业税征实部分保持不变，将村提留、乡统筹部分折价征实。

（3）征实依据：如太和县、正定县主要依据纳税地亩数量分配征实任务，湄潭县将农业税、村提留部分以承包土地数量为依据征实，乡统

① 所谓争议，是指上级决策者、我们这些试验者、被改革所涉及的部门都有不同意见。例如有的部门反对把“三提五统”与农业税合并征收；而有的领导则要求把“三提五统”纳入农业税，提高税率，把村级主要干部工资包下来。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

筹的征实按现有人口分摊。还有的地方如河南郾城县则实行“地税人费”的分配办法。

（4）征收方式和时间：从征收方式看，有的地方实行农业税费全部征实，有的地方实行以征实为主，交粮困难的可部分折交代金。从征收时间看，有的地方分夏秋两季按比例征收，有的地方一季完成。

（5）给农民公布的结算价格：主要有二种：定购价及介于定购价与市场价之间由有关部门确定的协商价。有的地方只按定购价结算，有的地方只按协商价结算，有的地方将定购任务部分按定购价结算，其余按协商价结算。

（6）乡统筹、村提留资金的管理：征实粮款结算以后，村提留款大都实行村有乡管，代管单位有的是乡财政，有的是乡农经站。乡统筹款实行乡有乡管（财政所管或乡农经站管）。

2. 自发推广阶段试点方案的变化

这一阶段之所以不同于1994～1996年有指导的试验，主要在于：除了贵州湄潭试验区之外的大多数试验区，**地方政府从自身收益稳定增加出发，既不把粮食价格高的1993～1996年形成的“第三块资金”**①**留作风险基金，也不承担1996年以后粮食价格下降带来的风险和损失。在粮食库存积压成为地方财政负担的情况下，自发地取消了原来试验方案确定的税费制度改革必须与粮食购销体制改革相结合的基本原则。**

自发推广阶段的典型是阜阳市的12个县市区在前几年太和县、涡阳县初期试验的基础上，于1997年推行的以“税费合一，限额征收”为主要内容的改革；以及以河北省魏县为代表的一些县市，在参考太和县、正定县等地做法的基础上，于1996年推行的以“税费并收一口清、以地定金折实征”②。与前阶段有指导的试验相比，自发推广阶段地方政府的

① 在“折实征收，一定三年不变”的情况下，由于粮食市场价格的上涨，使征实粮折款超过法定农业税费数额的那部分资金，由于既不属于国家税收，又不属于集体积累，因此被当地干部称为“第三块资金”。这部分资金本来应该作为风险基金，但除了湄潭试验区办公室认真地建立了风险防范制度之外，大多数地方政府却都列入当年收入，并且随即用于开支了。

② 魏县农业税费改革的最基本内容，就是把农税类收入和三提五统费等农民应该负担的法定义务合并在一起，以前三年亩均收益的10%为标准上限，并根据上述标准确定的“一定三年不变”的税费货币金额，用其除以每年夏收前由县政府及有关部门根据国家定购任务、定购价格和市场粮价而确定的介于定购价与市场价之间的“综合价格”，得出每年的税费征实量，实行“一道税、一口清、一次征”。

做法主要有以下变化：

一是从核定征实总量征收粮食，向核定货币总量征收现金变化。

专栏：地方推广阶段的变化

安徽阜阳试验区 1997～1999 年的实施方案规定的征收农业税费限额标准是：预计 1997～1999 年 3 年农民人均年纯收入 2000 元，按 5% 标准确定的“三提五统”费为 100 元；再加上每年农民人均承担的农业两税为 30～40 元，二者相加即为“限额标准”。并以货币形式将税费合一的任务按一定的标准分摊到每个农户，一定 3 年不变。这就改变了初期试验阶段按每亩百斤粮或按前 3 年耕地亩均常产的 8%～10% 的标准核定“征实”数量的做法。

河北魏县 1996 年是按照核定的前 3 年亩均收入的 10% 确定税费货币总额，并将其分解下达给农户，实行税费合一“货币金额”一定 3 年不变。

二是“一定 3 年”的征实量由确定变成不确定。

专栏：地方推广阶段的变化

安徽阜阳市 1997 年的方案在执行中，除了有一部分可根据全县粮食定购任务给农户下达征实量，并按定购价格折抵税费货币任务外，其余的要么要求农户交纳现金，要么要求农民按当时的市场价格折实补足（因 1997 年市场价低于定购价）。

河北魏县每年征实总量的确定，是用“一定 3 年不变”的税费货币总金额除以每年夏收前由县政府委托有关部门根据国家定购任务、定购价格和市场粮价确定的“综合价格”计算出来的。这种介于定购价与市场价之间的“综合价格”每年是不确定的，因此每年实际的征实量也是不确定的。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

三是税费结构的变化。

在初期试验阶段，各试点单位确定的税费总额中，一般只含“法定税费”项目，如农业税及地方附加、农林特产税、三提五统费。虽然有些地方出现了所谓的“第三块资金”，但这只是一个结果，是制定试验方案时不可预计的。但是1996年在魏县征收的7868万元税费总额中，不仅包括了5385万元的“农业两税，提统两费”，还包括433万元的“教育集资”和2050万元的“农村发展资金”。所谓“农村发展资金”就是“第三块资金”。魏县将其视为“农民应当负担的法定义务”而定名为“农村发展资金”这就直接增加了农民负担。

二、农村税费改革试验区的教训

农业税费改革初期阶段曾经取得诸多成效，不仅确实在试验的3年中有效地控制住了农民负担的增长，**保证粮食部门稳定掌握了无偿的粮源；而且节约了税费征管成本，减少了粮食在金融部门的亏损挂账，**提高了银行资金使用效率。

此外，“税费合一项、折实一次征，3年不变样”的改革措施，迎合和利用了农民在交纳税费方面“皇粮国税、不交有罪”的纳税意识和“固定、简单、明了”的行为要求，调动了农民交粮的积极性。

但是，我们确实**不应该幼稚地寄希望于以“租金收益最大化”为目标，正在进行地方资本原始积累的地方政府。**当1996～1997年以后粮食市场形势发生根本变化，出现供大于求、价格下调的时候，各地方试点单位的方案和操作都随之发生变化，给了我们足够的教训：

1. 初期的改革成功是有条件的，后期推广出问题也主要在于条件变化

这项改革一开始的1993～1994年恰逢市场粮价上升，超过国家粮食定购任务的征实部分可以产生“第三块资金”，增加了县乡政府资金调度余地与平衡各行为主体对利益的要求的能力，地方政府当然有积极性。

当时的改革中，尤其是与**“税费征实”关系密切的粮食和金融部门获益很大：**

粮食部门可以一方面通过无偿征实迅速掌握粮源，并降低劳动和利息成本，另一方面，通过与县乡政府的谈判，可从差价中得到一部分收益。

银行部门通过无偿征实，**也大幅度减少了过去造成大量坏账的粮食**

资金投放，这就同时增加了银行的资金头寸。

但是，在没有改革粮食定购体制、存在粮食定购任务的情况下，粮食部门的行为是随着定购价与市场价的差异而变化的：如果定购价低于市场价，粮食部门就会以国家利益的代表的身份出现，要求地方政府征实。

专栏：地方推广阶段的变化

河北正定县的试点方案，从 1993 年部分乡镇试点时的“实行公粮征实，取消定购”变成 1994 年全县推广时的“公粮纳入定购”，同时结算价格由“参照当时郑州粮食批发市场价格和当地粮食市场价，由粮食、物价和乡镇政府的协商确定”，变为“执行国家定购价格”。

但是，自 1996 年下半年开始，市场粮价逐步下跌，到 1997 年夏季出现了市场粮价低于定购价的情况，这样，如果农民再按既定的“一定 3 年不变”的税费征实数量交纳粮食，不仅不能使政府获得“第三块资金”，即使是原来的税费也会因粮食滞销、调出困难等原因难以足额保证。这也是粮食部门为了减轻自己的利益损失而与政府谈判实行“不征实”或“少征实”或“低价征实”的重要砝码。

这就是在自发推广阶段会出现改“征实”为“征币”（阜阳）或参照当时市场粮价确定“征实”数量（魏县 1997 年征实数量要比 1996 年人均增加 8.5 公斤）这一现象的根本原因。

2. 地方政府和部门的权力不可能“自我约束”

我们都知道**问题出在制度和体制上，但却没有条件从根本上改革农业税费制度和事关全局的行政管理体制**。因为现行税费制度受法律保护，此项有限改革只能被界定在“农业税费征管办法”的框架内。

由于加重农民负担的体制性诱因依然存在。一旦征实粮款难以同时满足各行为主体的利益，就无法制止各种违规行为。因此，试验过程中各地都程度不同地出现了增加农民负担的现象。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

专栏：地方推广阶段的变化

太和县在改革的第二年（1995）就曾出现卫生、武装、档案、统计等部门向乡镇“乱集资、乱摊派”的现象，其结果，乡镇要么用“第三块资金”充抵，要么重新向农民伸手。1997年阜阳的个别县市还出现了“增加税目”（印花税、宅基地占用税、个人所得税）和“乱收费”（人口普查费、乡镇政府建房集资、修环镇路集资）等现象。

分析各地试点方案，我们发现这个“改革”所能制定的“有约束力”的游戏规则，最终集中到“农民有权拒绝一切不合理的摊派”这句“政策性”极强的语言上。但是，由于不仅**每个试点方案都是在掌握权力而且又有很强利益动机的地方政府和有关部门讨价还价的基础上形成的**，而且执行中也只能由各部门掌握标准，具体操作。于是，各部门必然“有利而为”。**最终，还是形成了由农民承担粮食生产风险而对政府和垄断部门有利的“改革”。**

我们在总结这项改革的调查研究中认识到，作为改革者的地方政府，在制定改革试点方案时，事实上只是对法定的税费作出了对当地政府和乡村集体组织较为有利的硬性规定：一是受“头税轻”的启发，提高了农业税、农林特产税的征收数量，二是把国务院关于农民承担的“三提五统费”不超过上年农民人均纯收入的5%的规定按5%的上限足额收取，三是有的地方决定除了按法定税费征收以外，还增加了所谓的“农村发展资金”或“第三块资金”等征收项目。而执行中地方政府对粮食定购“暗税”和依托部门权力而产生的“收费、集资”行为却无能为力，最终使这**项改革因改革者对地方政府没有约束力而成为一种“无规则游戏”，从而出现“正税增加了，暗税没减少，其他摊派难取消”的结果。**

3. “税费合并、乡有县管”导致行政权力对农民集体权益的侵犯

“税费合并，村有乡管”，本来是制定初期试验方案时，针对村级干部在基层“三提五统”费用征收和管理上的混乱，提出的结算与管理方式的改革。但有的地方利用这个改革创造的能够减少政府与农民交易费

用的制度效益，在自发推广阶段把“村有乡管”改变为实行“乡有县管”，并规定“五项统筹”资金分别由县级有关使用部门（教育、武装、民政、交通、计划生育等部门）编制资金使用计划，报县政府批准后，由县财政按计划拨付。

案例：“税费合并，村有乡管”

安徽阜阳试验区1997年的试点方案规定了“村提留实行村有、乡农经站管理”，由乡级农经站或乡财政所负责管理、监督乡村集体所有的“三提五统”费用使用状况。即：“村收取农民缴纳的农业税费或结算的农业税费征实粮款，农业‘两税’，由村负责与乡财政所结算。村提留款（占上年人均纯收入的3%）部分，由村负责与乡农经站结算”。

另外，对改革中出现的“第三块资金”和所谓“农村发展资金”，虽然各地都承认这是集体资金，但管理、使用权限也大都掌握在县乡政府手中。

案例：“乡有县管”

河北魏县规定，不仅农业税类资金划解县财政金库，而且“三提五统”中的村管理费、五项统筹费、“农村发展资金”等费用，都实行“乡有县管、统收分支、专户储存、分户设账、专款专用、计划拨付”。要求乡有县管资金由县级有关使用部门负责编制年度、月季资金使用计划，报县政府批准，然后由县财政按计划拨付。

这种把属于农民集体的资金管理权限上提到县政府和有关部门的做法，必然导致挤占、挪用集体资金的问题。由于集体资金不能及时足额到位，也使一些乡村集体有理由对农民再加码收费。

三、“试错”的启示

“试验”作为社会科学方法论中的一种比推理更接近实际的研究方法，主要是通过不断总结试错的教训来接近真理。作为试验员，我们的

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

职责当然包括总结成功的经验，但更重要的是告诉人们**“试错”**的启示。尽管我们一开始就有思想准备，仍然不能应对地方有关部门在改革设计上讨价还价和操作中的变形能力。而且涉及到国家体制和制度的问题，也确实不能责备地方政府。

因此，尽管农业部农村改革试验区办公室1994年召开“税费征收办法改革”经验交流会时，曾热切地希望以此作为农村第二步改革“突破口”，但在几年的跟踪调研后，我们不得不承认：这个改革从减轻农民负担入手，到增加农民负担告终。

1. 农业税费征管办法改革只是对旧体制的修补

这个改革没有针对农村政治制度维持成本过高的问题明确提出改革设计，只是希望规范地方政府部门和乡村集体组织的收费行为，控制其不合理的开支。但是，现在各地的地方财政已经无法满足庞大的党政组织机构和臃肿的基层干部队伍以及自上而下的政府部门的延伸下设机构需要的巨大的开支，这是乱摊派、乱收费、乱集资的一个重要的体制性根源。

专栏：乡村机构问题

1998年全国有4.8万个乡镇政府、80万个村民委员会和520万个村民小组。有些地方还在乡镇与村之间成立了若干个“工作委员会”作为乡镇政府的“派出机构”分别管理若干个村的治安、党务、计划生育等事务。很难说得清楚到底有多少乡村组干部，需要多少干部人头费和多少组织机构运行费。

根据国家统计局等11部委1996年对全国1030个有代表性的小城镇的抽样调查[①]，小城镇党委政府的内设机构和县（市）级部门的派出机构一般都在30~40个，其中前者平均每镇为16个，干部总人数平均为158名，远远超出40~60名的编制人数，后者平均每镇为19个，干部总人数平均为290名。可见乡镇机构林立，人员严重超编。

① 引自中编办小城镇行政管理体制与机构改革课题组：“小城镇行政管理体制和机构改革”，《全国小城镇综合改革试点政策培训班》（教材）。

另据农业部农村改革试验区办公室朱守银对安徽、河北、山东等省8个乡镇的典型调查，平均每个乡镇设置机构35.6个，工作人员595.3人，其中县级各部门的延伸机构平均每个乡镇有16个，人数为114.7人；乡镇内设机构平均为19.6个，人数为137人；再加上平均每个乡镇所属的村干部344.3人，**平均每个乡镇需要农民出钱供养的乡村干部和乡村教师有939.6人**，平均每45.8个农民就要供养一个公务人员。

此外，农研中心李显刚1997年在下乡调研中推算，**全国县及县以下，需要农民出钱养活的干部（不包括教师）达1316.2万人。**据课题组成员在河北省一个县三个乡的典型调查，需要农民出钱供养的乡村组干部和中小学教师达1600人左右，约56个农民养活一个干部，仅分摊到每个农民头上的干部和教师工资达45元左右。

2. 财政体制改革刺激了地方政府资本积累的欲望

资本的原始积累，是任何经济类型进入现代化不可逾越的历史性过程。在改革开放前，中央政府用了近30年时间完成了国家资本的原始积累。而县以下地方政府的资本原始积累则是在80年代以“分权让利”为主要特征的改革、尤其是乡镇一级政府实行了“收支包干、增收分成”的财政体制以后才开始。但是，由于市场化的改革使得地方政府已经不可能照搬中央政府通过集中计划体制控制全国资源的制度经验，所以它们只能利用有限的税费征收和土地审批权力获取启动资本。

80年代中期以来的财政分级承包体制和90年代中期的分税制，刺激了地方政府在现代化目标的导向下追求资本原始积累的强烈欲望，加上政府和部门逐级进行自上而下的政绩考核制度，迫使县乡政府和乡村集体组织（尤其是落后地区）不得不依靠占有农业剩余、剥夺农民去实现其不切合实际的发展目标。而我们设计的税费改革方案却试图规范财政收支，这种抑制地方政府原始积累能力的改革，当然难以通过地方政府来贯彻。

1994年的“分税制”改革也并没跳出1984年财政包干体制的路径依赖制约。一方面乡镇以上各级地方政府都尽可能地提高本级的财政留成比例，从而削弱了乡镇财力。另一方面虽然对乡镇一级财政实行“超

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

收不交、超支不补、多收多支"，但由于上级政府把各类经济、技术机构下放，又无相应的经费支持，加大了乡镇财政的支出负担，使得乡镇财权、事权划分不清的问题更加严重，本该政府财政承担的"双基义务教育、计划生育、优抚、民兵训练"等项开支，都由农民和村集体组织出钱。

我们终于领悟到，**正是这些不能突破流量调节**[①]**的恶性循环圈子的所谓"改革"，最终迫使县乡政府竭泽而渔**，一方面平调、挪用乡村集体资金、向农民乱摊税负，极力增加财政预算收入；另一方面各有关部门及其自收自支的下设单位只能向农民收费，靠增加预算外收入来维持生存。

然而，**按照政府和部门为了维护自身利益而建立的现行法律框架，我们几乎不可能突破创新**，只能进行农业税费征收办法改革。事实上不仅没有打破地方政府这种财政收支内在机制，而且还**被县乡政府利用，成为促进财政增收上台阶的达标考核的工具**，客观上很难避免增加农民负担的结果。

3. 农民在这项改革中没有谈判地位

我国9亿农民的组织化程度低，农村缺少既能代表农民利益，又能代表农村集体所有权的乡村合作经济组织。**没有财产关系所决定的经济基础，就难以真正建立良性的农村治理结构；现有的村自治组织事实上也就不能自治**，不能自主地决定和管理社区范围内的公共事务和产业发展；何况乡镇党委政府还掌握着乡村组织领导人的任免权力，村组织只是被动地承担和执行上级政府和部门下达的任务。即使成立合作组织也不能拉动农民合作，因为几乎所有能够产生规模效益的经营领域农民合作经济组织都无权进入。

上述问题对税费改革的不良影响：一是各有关部门在参与对农业和农民收益再分配时，往往用合法的行政权力把不合法的单位利益纳入税费项目一并征收，最终加重了农民负担。**二是当农民利益与政府利益发生矛盾时，乡村集体组织的领导人很难代表农民利益、维护农民利益。而高度分散的广大农民无法与拥有强大权力的政府平等对话**，既不能参

---

① 我们早在1987～1988年就认识到，农村改革的实质是对农村以土地为主的资产存量进行的分配。城市改革就是由于不触动存量、只调节流量而步履维艰。90年代的所谓改革大部分仍然沿袭这种流量调节的思路，因此基本上不能取得像农村大包干那样的制度效益。

与社区公共事务的决策与管理；也无法有效地监督政府行为，保护自己的应得利益。三是本来属于社区集体组织的“三提五统”经费权利上提到县乡政府，但政府却不承担农村公共品的开支。农村基层没有财力支持社区经济的可持续发展。

总之，**这确实是个改革者们非常认真地开展的制度试验，但被验证的并不是体现改革设计的理念或包含在改革政策中的理论假设**，而是本书第一部分建构的假说体系的最后一条所指出的制度收益与制度成本的不对称，并且，在既有制度框架中得到收益的利益集团总是会把制度成本向弱势群体转嫁——恰恰是这**些弱势群体的分散形态造成双重困境：既因其分散而导致交易费用过高产生制度成本，又基于分散而更易于成为制度成本的承担者。**

第三节 90年代末期关于深化农业税费制度改革的思路[①]

在1990年代末期的乡土中国，各地建立了约5万多个乡镇级政府、70多万个行政村（村民委员会）和400多万个自然村的庞大系统，自上而下地对9亿分散的农民进行控制和管理[②]，**这种上层建筑的制度运行成本高到“史无前例”的程度**。因此，真正进行税费改革，确实不能再回避农村“三治”的治理结构调整，亦即乡村管理体制综合改革的问题。我们在90年代末期总结农村改革试验区过去经验教训的基础上，提出与税费改革配套的“农村管理体制综合改革”。**其中的核心设计，在于把乡级政府改为派驻机构；把政府直接面向2.3亿小农交易成本过高的“以户纳税”，改为面向70万个行政村的“以村纳税”**——由行政村直接对县级政府。这就可以体现财税制度内涵的公平原则：富村多纳税，穷村不纳税。

---

① 本书第一版写作时，作者曾经希望提出比较合理的、交易成本低的“以村纳税”，来替代交易成本过高的“户交户结”。第二版修订时，中国的农业税已经于2006年免除，本节的政策建议也已经不可能再被采纳。但，也正是如此，作者才决定适当修改、保留本节，作为一种“立此存照”吧。

② 均为1990年代后期数据。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

一、改革的基本思路

1. 乡级政府改为乡公所、取消农业税费

地方治理结构的不合理，在本质上仍然是乡村基层组织制度不适应家庭承包制之后的农村经济基础的矛盾，至今仍是农村可持续发展的重大的制约性体制障碍。

此外，考虑到在中国全面进入市场经济的条件下，寄希望于国家财政对千差万别的乡村公共品需求和足额开支完全负责，或像西方发达国家那样对弱质农业和低收入农村人口予以较大幅度补贴，至少在现阶段仍然是不现实的。

因此，**在自上而下推进政治体制改革的过程中，应该把政府层次从现在的5级减少为3级——取消地区设置，把乡级政府改为县级政府派驻机构乡公所或办事处；**改革不同层次的地方政府体制，调整部门利益关系，则可能是彻底解决农民负担问题，改善政府宏观调控的必要前提①。

我们当年就认为，最合理的制度本来应该是取消农业税费②。因为任何税费都是对剩余进行分配，而农业在人口过剩压力下已经没有剩余。尤其是在政府一向不承担向农民提供全面社会保障的责任的特殊情况下，土地对农民来说所具有的双重功能正在发生变化，在多数传统农区，土地已经日益演变为社会保障功能重于生产功能。对这种更多具有社会保障功能的土地，即使只是征收资源税也并不合理。

另外一种可行的办法是，继续执行国家垄断土地一级市场，在国家低价征占的农村土地中确定15% ~25%作为农民的社会保障基金，进一步可以让该基金上市，或者投入国家控股的、能够长期获利的大型基础设施建设，以形成积累账户，其收益定向用于支付无地农民的社会保障

---

① 在2001年12月25日作者向当时的国家主席汇报“三农”问题时，所提交的书面材料指出了以上改革内容；后来进一步提出“增省，撤地，强县，弱乡”的8字方针；并提出中央、省、县三级地域管理；市、镇、村三级自治管理；自治体之间平等，互不隶属。

② 取消农业税费的政策建议，过去只是作者一种强调公平、保护弱者的理念；而这次，却是在农村税费征收办法改革于1998年基本上流于失败的教训总结基础上提出的。后来，作者参与了国务院体改办于2001年按照当时国务院总理的要求组织的“农村税费改革研究小组”，该小组提出了免除农业税的具体办法，为2004年3月新一届国务院提出农业免税政策做了基础性的工作。

开支。

2. 加强基层组织建设、改善农村管理体制

次优的设计是改造农村经济基础，使之与基层组织建设和农村政治体制改革相结合。针对多数传统农区特别是贫困地区农民负担屡治屡发，而农村基层的组织体制和管理制度长期薄弱的问题，在抓好各项农村基本经济制度建设、充分发育农村经济主体的前提下，乡级进行“撤乡并镇、清财转社”，村级开展“普选、自治、合作”为主的改革。同时可明确规定乡、村两级合作社作为财产主体和纳税主体，农民在社区内的农业生产只向合作社缴纳地租（承包费），不再承担其他税费。最终通过夯实基层自治形态的组织制度所依存的经济基础，来保证国家长治久安①。

只有在创新农村基层产权制度、推进农村基层经济、政治民主化进程的基础上，才能规范政府、部门、乡村集体组织行为，理顺国家、集体、农民三者之间的利益分配关系。因此，**必须首先进行农村财产制度、农村基层民主制度、组织制度和乡村管理体制改革等基础性的配套改革，**如果，我们仍然有条件，能在1990年代农村上层建筑与经济基础的矛盾日益普遍发生的时候，主动把农村税费制度纳入基层政治体制改革之中，并同时与全面进行粮食购销体制改革相结合，则可设想重构相对合理的乡村治理结构的基础……

二、90年代末期提出的农村基层的制度创新思路

1. 农村经济基础改革

在稳定农村集体土地所有权和村级自治权、至少**保留10%～15%村社公地的前提下，赋予农民永久土地使用权，**同时允许各地农村基层自愿决定是否实行“生不增、死不减”。

或者，**推行以土地为中心的农村社区集体资产股份合作制，**并进一步以股权合作的形式明晰农民拥有对包括乡镇企业在内的乡村两级的集体资产的产权。

只有在上述关系到财产制度的改革到位之后，才可以促使土地使用权（或者股权）有序流动，进一步发展农业各个领域的多种形式的适度

① 这个政策建议也在不同场合多次提出，其中关键内容被不同程度地接受。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

规模经营。但与此同时，必须积极发展农民合作金融、保险、购销等自助经济组织、建立健全社区积累制度。以此为基础，鼓励农民自发组织不依托任何官方和私人部门的综合性社区合作组织；进一步建立健全全国性的各级农村合作组织体系（综合农协），包括生产合作、运销合作、信用合作，以及其他利于农民获得规模收益的多样化的合作形式。

政府应该及时建立规范的合作组织管理制度。制定扶持合作经济组织发展的优惠政策。这些措施推行，则可能达到全面提升和完善农村经济基础的目标。

2. 农村基层民主化建设

（1）彻底实行村民自治。党组织对党员实行“属地化”管理。

（2）允许农民将其拥有的股份化的土地使用权和对其他财产的所有权在社区范围内自主变现、退出社区。

（3）由村民大会或者村民委员会通过民主程序，自主决定社区公益事业的发展项目、规模和速度。

3. 地方治理结构和管理体制改革

（1）撤乡并镇，改乡级政府为乡公所或办事处，减少基层政府数量和结构数量，同时精简管理人员。

（2）在强化村民自治的前提下，认真划分村镇之间的管理权限和管理职能，限定镇级政府不得管辖享受自治权利的村，只能管辖建成区。

（3）实行“镇级自治”，根据财权、事权统一的原则，由自治镇自主确定镇政府的管理机构和管理人员，主要强化财政、工商、税收、治安、计生、教育等方面的政府职能，其所需经费列入镇级财政统收统支。

（4）由各村级农协组织民主讨论决定建立乡镇、县市级农协组织，并由农协负责协调现有涉农部门职能和服务。

三、90年代末期提出的深化税费制度改革的原则和内容

在上述改革形成的制度基础上，进一步开展农村税费制度改革的基本原则和主要内容如下。

1. 税费制度改革的基本原则

（1）有利于农民和农业休养生息，实行减轻农民负担的轻税（免税）政策。

（2）在有条件的地方实行“地税、人费”分开征收的改革试验，把增加人口应该承担的社会负担，从土地税负上剥离出去。以促进农村产业结构与就业结构的调整。

（3）实现农业税费负担的公平、公正、公开。

（4）简便易行，有利于农民监督。

2. 改革农业税制的主要内容

（1）取消农业税和农林特产税，改为单一的土地资源税，根据重新核定的土地质量等级和土地常产，颁布全国统一的平均税率，然后按大区域确定地区差别税率。

（2）改革现有农村税费总量及结构的核定办法，重新核定农民负担总量及负担的结构比例，实行乡税村费制度。

（3）承包土地的农民在社区内部从事农业生产不再纳税，只向土地的集体所有者交纳土地承包费（地租），由村级组织作为土地资源税的纳税主体，直接对县级政府上税，土地税税率和税额一定三至五年不变。

（4）取消现有的农林特产税税种后，对那些附加价值较高，而且种养规模较大的农林水特产品只能在交易环节按照增值税依率征收，但要严格控制其品种的种类和区域范围。

（5）重新制定农村社区管理和公益事业建设负担办法，核定负担标准。

（6）取消地方政府征收土地资源税地方附加的权限。

（7）农村纳税主体只有纳税义务，没有向政府和部门交费的义务。

3. 改革粮食定购体制

（1）在全面推进粮食部门的产权改革的同时，彻底改革“价税合一”的粮食定购体制，放开粮食市场，取消定购任务，使“暗税”转明，国家需要的粮食要统一到市场上购买。

（2）农村基层组织完成税收负担，可以采取“交钱”、“交粮”或“钱粮并行”的办法，但如果要求交粮，必须事先公布粮食折算价格，并通过纳税主体与愿意出售粮食的农民签订定购合同。

（3）纳税与交粮要由出售粮食农户、纳税主体、购粮单位三方分别结算，不允许购粮单位与纳税主体直接结算，禁止从农民的卖粮款中代扣代交土地资源税的做法。

（4）打破粮食独家垄断经营的格局，允许农民和购粮单位到市场上

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

自由交易。

4. 建立社区自治的农村公共物品供给制度

（1）取消现有的与农民人均纯收入直接挂钩的“提留统筹”制度。允许农村集体所有、收益用于公共品开支的土地占土地总面积的10%～15%。

（2）在政府统一规划的前提下，村级公益事业建设和公共积累，及村自治组织的管理所需资金，由村民委员会讨论是否收取、如何收取、收取多少，并且提出方案，由村民代表大会讨论，简单多数通过决定开支。

（3）现行“五统筹”中的优抚双基教育、民兵训练、计划生育等明显地属于政府职能，不应分摊到农民头上，所需费用应由各级财政统筹解决。

（4）认真贯彻村级财务公开制度，由村民代表大会监督村级财务运行状况。

1999年，农村税费制度改革已经列入中央的议事日程。初期有的提法是三提五统纳入农业正税，“把村官养起来”。这个提法由于考虑到了农民负担过重的问题，所以愿望是善良的，设计思想也是干脆简单的。后来，有关部门在具体设计过程中参考了基层自发推广中的上述经验，计划增加农业税、取消“五统”，亦即只把“统筹”费打入农业税。这种单独提出税费改革，不触动庞大的乡村组织和高成本管理体制的改革设计，一旦由那些为自己收费的地方政府来实际操作，必然困难重重。即使一时可能有效果，长期也会产生大量矛盾。

我们在90年代总结既往试验教训之后认识到，当年的改革就已经没有单项突破的可能了。那时，如果能够有科学的决策机制，了解在农村基层试验中已经产生的大量教训，本来可能形成对本质问题的分析。也就会知道如何系统地考虑农村税费分配制度的综合改革。

行文至此，言犹未尽而又备感遗憾的是，**这些经过各地基层对比试验、在试验之中被检验过的分析，却在某种约束下没有条件转化成国家政策依据**。我们看到：在1998年配套于农业金融体系消化坏账的粮食购销体制改革之后，随伴于1999年提出、2000年全国试行的以农业税增税达到8.4%为主要特征的改革，则不仅重复了我们在1990年代中期的3年试验“播下龙种，收获跳蚤”的悲剧，而且进一步验证出“黄宗羲定

律”历史性的不可逆……①

后来人们看到，这类具有强制性变迁性质的改革不断发生的制度代价，逐渐累积并合乎规律地转化为不可能有条件正常表达诉求的农村群众的“用脚投票”——90年代末期发生在农村的群体性事件大幅度增加。最终，执政党出于必须代表全社会利益、出于稳定这个大局的需要，而于2004年3月宣布3年之内免除全部农业税。随后，则是乡村大规模撤并——农村上层建筑的被动的变化……②

① 此前农业税的综合税率普遍低于3%；改革中政府把农业税的正税提高到7%，再把乡村征收的“三提五统”按照20%的比例打入正税，使得农业税大幅度提高到8.4%。虽然政府如此公然对农民大幅度“增税”的措施也被称为“改革试验”，但在其2000年被大力推行之时，作者所在的农村改革试验区办公室已经于1998年因故被撤销；因此，有关情况如果纳入到本书以农村改革试验区为主要依据的分析框架之中，则显然有大不敬之嫌。是故，为憾。

② 也就是从那时起，没有停留于“遗憾”的作者主动地开展了乡村治理与冲突问题——“农村三治问题”研究。历经多年基层试验的坎坎坷坷之后，这个研究在2007年的年底通过评审被列为国家社科基金重大项目。作者可以承诺的是在3年项目结束之时的2010年，课题组将另外行文，归纳百年中国制度建设之中农村“三治”问题的经验教训。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附录一　参考文献

1. 马克思：《资本论》，人民出版社，1975。

2. 萨缪尔森/诺德豪斯：《经济学》，第12版，中国发展出版社。

3. 阿瑟·刘易斯：《二元经济论》北京经济学院出版社，1989。

4. 罗志如等：《当代西方经济学说》，北京大学出版社。

5. 吉利斯等：《发展经济学》，经济科学出版社，1989。

6. 费景汉，拉尼斯：《劳动剩余经济发展》华夏出版社，1989。

7. 罗德里克·麦克法夸尔，费正清主编：《剑桥中华人民共和国史1966～1082》，上海人民出版社，1992。

8. 潘强恩、俞家宝等主编：《中国农村学》，中共中央党校出版社，1999。

9. 赵冬缓：《农村经济发展导论》，人民出版社。

10. 张庆五：《户口迁移与流动人口论丛》，公安大学学报编辑部，1994。

11. 毛育刚：《农业·农地·农家》台湾大学学风晒印社，1995。

12. 卢现祥：《西方新制度经济学》，中国发展出版社，1996。

13. 《中外学者论农村》：华夏出版社，1994。

14. 《百万农民的伟大创举》：红旗出版社，1993。

15. 《认识与实践的对话——中国农村改革试验区10年纪实》，中国农业出版社，1997。

16. 中国社科院农村发展研究所《经济绿皮书》，1992～1996。

17. 温铁军、朱守银："土地资本的增值收益及其分配——县以下地方政府的资本原始积累与小城镇建设中的土地问题"，国家统计局《调研世界》，1996年第1期。

18. 国务院农村发展研究中心发展研究所："农村财产关系的大变革"，《发展研究》，北京师范大学出版社。

19. 农业部经济政策研究中心经济组织课题组："中国农村地域性合

作组织的实证描述”，《中国农村经济》1989年第1期。

20. 朱守银：“农业税费制度改革试验研究报告”，《管理世界》1998年第2期。

21. 农业部农村经济研究中心：《中国农村研究报告1990～1998》，中国财政经济出版社1999年3月第1版。

22. 郑大华：《民国乡村建设运动》，社会科学文献出版社，2000。

23. 莱斯特·R. 布朗：《B模式：拯救地球 延续文明》，东方出版社，2003。

24. 温铁军：《我们到底要什么》，华夏出版社，2004年5月第1版。

25. 温铁军：《三农问题与世纪反思》，三联书店，2005年7月第1版。

26. 胡鞍钢：《中国政治经济史论（1949～1976）》清华大学出版社，2007年9月第1版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附录二　第二部分附表

表 a

富农、中农使用土地的情况（%）

地区号码	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
总计	1928	27.3	20.71	12.11	17.30	15.2	25.1	12.5		15.0	9.0	13.0	3.9			10.2	6.3	11.4	8.8
	1933	21.7	12.31	11.6	16.8	14.0	24.2	12.6		13.3	8.7	12.3	3.5	8.0		9.6	5.8	11.1	8.8
富农	1928	80.2	63.5	38.2	64.7	61.1	106.9	51.3	90.4	60.9	26.7	37.7	15.4	51.2	5.8	26.8	21.8	34.3	20.9
	1933	57.4	70.1	36.8	62.3	48.7	87.0	46.0	73.8	50.3	26.7	30.5	13.2	21.0	26.5	25.5	20.9	16.2	12.1
中农	1928	34.7	37.6	17.1	24.0	34.1	34.1	21.2	22.5	16.4	16.2	17.2	10.8	11.2	20.6	12.2	11.3	16.2	12.1
	1933	32.21	36.4	18.8	23.7.	32.6	31.3	18.4	21.9	15.0	15.1	18.1	10.0	11.0	21.1	11.7	11.1	16.0	12.1

同本书第 104 页表 4－3。地区号码代表上述 16 个地区。

表 b

各地每亩租价占产值的比例（%）（1934）

地区	每亩租价（元）						每亩产值（元）						租价占产值%					
	水田			旱地			水田			旱地			水田			旱地		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下
长江流域	6.6	5.2	3.8	4.3	3.2	2.2	15.5	12.1	8.3	11.1	8.1	5.3	42.7	42.7	44.9	38.6	37.5	40.9
珠江流域	9.3	6.9	4.7	5.4	4.3	2.4	21.0	16.5	11.4	13.7	10.0	5.9	44.2	41.6	41.6	39.3	42.8	41.1
黄河流域	6.6	4.9	3.4	4.1	3.0	2.0	14.6	11.1	7.4	9.0	6.3	3.9	45.2	43.9	45.2	45.5	47.6	51.2
全国各省合计	7.0	5.3	3.8	4.2	3.2	2.1	16.1	12.5	8.5	10.0	7.1	4.5	43.6	42.5	44.1	42.6	44.7	46.4

资料来源：据陈正谟《中国各省的地租》66～67，82～93页。

表 c

全国部分地区土改前的租率（%）

地区	江苏			江	福建			湖北		江西					陕西	甘肃	
	无锡	无锡	高湾	丽水	沙县	沙县	沙县	麻城	远安	永新	遂川	万安	临川	赣县	竹峪	皋兰	皋兰
资料时期	1950	1948	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950
租率%	50	76	67.8	57	56.3	61.7	96	33.3	50～58	52	66.7	40	65	62.5	75	48	66.7

资料来源：苏南土改访问记，6页。土地改革前的苏南农村，43、63页。新区土地改革前的农村，18、22、46、54、55、100、105页。新华书店中南分店编审部，《中南各省农村情况调查》，58页。转引自严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第306页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

表 d

全国各省地租的购买年（1934）

省		察	绥	甘	陕	晋	冀	鲁	苏	皖	浙	闽	粤	赣	鄂	湘	川	滇	黔	总计
每亩普通租额（元）	分租	1.9	1.5	2.4	3.0	1.8	3.3	6.1	5.6	5.4	5.9	6.0	6.1	6.7	5.6	7.2	8.3	7.6	4.5	4.6
	谷租	1.2	1.8	2.1	3.1	1.7	3.7	5.5	3.4	3.1	4.6	5.7	7.5	3.3	2.8	4.4	7.1	7.5	5.0	4.2
	钱租	0.8	0.8	2.0	2.4	1.8	3.0	4.7	3.8	3.1	4.3	5.1	6.7	3.5	3.4	4.4	5.6	6.3	2.3	3.6
普通地平均价（元）		27.4	12.5	17.5	23.8	29.0	40.8	29.3	43.7	33.0	44.7	28.6	39.5	18.2	41.2	25.3	49.1	45.3	37.2	32.6
购买年	分租	14.4	8.3	7.2	7.9	16.1	12.4	4.8	7.8	6.1	7.6	4.8	6.5	2.7	7.4	3.5	5.9	6.0	8.3	7.1
	谷租	22.8	6.9	8.3	7.7	17.1	13.2	5.3	12.9	10.7	9.7	5.0	5.3	5.5	14.7	5.8	6.9	6.0	7.4	7.8
	钱租	34.3	15.6	8.8	9.9	16.1	13.6	6.2	11.5	10.7	10.4	5.6	5.9	5.2	12.1	5.8	8.8	7.2	16.2	9.1

资料来源：民国政府主计处统计局《中国租佃制度之统计分析》页 79～80。

表 4－19

田赋预征情况一概表（二三十年代）

地区	河南	湖南彬县	陕西渭南	广东嘉应	福建漳州	广东海丰	四川梓桐	福建江城	福建兴化	山东	山东德州	河北南宫	四川郫县	河南	山西	山西太原	河北宁津	山东渚城
征收时期	1920 秋	1924 春	1925 春	1925 秋	1925 秋	1925 秋	1926 春	1926 秋	1926 秋	1927 春	1927 秋	1927 秋	1927 秋	1928 春	1928 秋	1929 春	1931 春	1929 2
预征年数	1	6	2	3	5	5	31	7	7	1	3	5	12	4	1	1	1	2
地区	河北清花	河北天津	河北博野	河北静海	福建	福建	河北元氏	河南	河北	河北	河南	湖南湘阳	福建闽侯	安徽	广东河源	陕西沔县	陕西宁羌	湖北
征收时期	1929 10	1929 10	1929 10	1929 11	1929 11	1929 12	1929 12	1930 4	1930 9	1930 9	1930 10	1930 12	1930	1930	1931 1	1931 3	1931 3	1931 7
预征年数	1	1	1	1	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	2	7	7	1

资料来源：陈振鹭、陈邦政：《中国农村经济问题》，大学书店 1935 年版第 149～152 页。

附表 1 **17 处各类农家收入中现金和非现金支出部分各占的比例（%）**

地区		北部		安徽		河北			河南		山西		中东部	安徽			浙江	福建	江苏	
		平均 T	平均 A	怀远 B	宿县 C	平山 D	盐山（1922）E	盐山（1923）F	新郑 G	开封 H	武汉 I	五台 J	平均 K	来安（1921）L	来安（1922）M	芜湖 N	镇海 O	镇海 P	江宁（化）Q	江宁（太原）R
自耕农	现金支出	43.9	49.5	44	62.4	56.1	69.3	44.9	29.2	51.3	85.5	28.9	41.2	33.1	32	42.9		22.4	65.5	31.8
	非现金支出	56.1	50.5	56	37.6	43.9	30.7	55.1	70.8	48.7	14.5	71.1	58.8	66.9	68	57.1		77.6	34.5	67.2
半自耕农	现金支出	42.7	45		43.8	60.7			17	54.7	84		41.7			36.7		36.1	55.2	34
	非现金支出	57.3	55		56.2	29.3			83	45.3	16		58.3			63.9		63.9	44.8	66
佃农	现金支出	39.4			37.8							51.8	38.2	31.1	23.9	28.8	81.7	28.8		32.7
	非现金支出	60.6			62.2							48.2	61.8	68.9	76.1	71.2	18.3	71.2		67.3

资料来源：卜凯：《中国农家经济》，第 86～88 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附表 2　16 处各类农家收入中现金和非现金收入部分各占的比例（%）

地区代码		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
自耕农	现金收入	39.3	33.4	41.5	53.9	52.3	30.1	33.6	32.9	49.1	60.9	60.4	51.3	56.7	51.9	68.9	68.9	76.8	63	44.9	52
	非现金收入	60.7	66.6	58.5	46.1	47.7	69.9	66.4	67.1	50.9	59.1	39.6	48.7	43.3	48.1	31.1	31.1	23.2	37	55.1	48
半自耕农	现金收入	36		33.4	34.4			34.1	31.0	47.4		63.7			60.3	69.3	69.3	70.4	67.8	51.2	5.3
	非现金收入	64		66.6	65.6			65.9	69	52.6		36.3			39.7		30.7	29.6	32.2	48.8	46.7
佃农	现金收入			35.7							65.9		56	53		85.1	64.1		67.7	46.8	59.2
	非现金收入			64.3							34.1		44	47		14.9	35.9		32.3	53.2	40.8

资料来源：卜凯：《中国农家经济》，第 86～88 页。

附表 3

全国各地粮食和现金借贷的利率（月利或年利）

地区		湘	察	绥	宁	青	甘	陕	青	冀	鲁	豫	苏	皖	浙	闽	粤	赣	鄂	桂	川	滇	贵
粮食借贷月利%		6.8	8.3	7.7	11.7	5.1	7.3	14.9	6.0	3.3	3.5	7.3	7.6	10.0	4.0	4.7	5.8	4.4	6.9	10.9	5.7	7.2	7.4
现金借贷利率各占的%（年利）	合计	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	10%~2%	1.1	12.5	18.7			2.7	0.9	2.6	6.6	5.4	1.2	14.3	1.2	41.2	31.9	18.8	16.3	7.5	1.0	15.6	8.3	
	20%~3%	44.9	62.5	12.5		42.0	22.3	6.6	17	46.7	35.7	10.8	48.7	32.1	57.7	63.9	48.2	73.5	50.0	34.0	32.7	39.6	15.2
	30%~4%	43.6	12.5	6.2	28.5	14.2	19.4	29.3	40.6	43.8	37.0	52.8	25.2	38.3	1.1	4.2	30.4	10.2	27.5	55.0	40.9	37.6	65.5
	40%~5%	4.7		43.9	14.2	14.2	27.8	12.2	27.6	2.5	20.0	19.2	5.9	11.1			0.9		7.5	6.0	6.1	4.1	2.9
	50%以上	5.7	12.5	18.7	57.3	23.9	27.8	51.0	12.2	0.4	1.9	16.0	5.9	17.3			1.7		25	4.0	4.7	10.4	6.4

资料来源：《农情报告》第 2 卷 4 期 30 页，11 期 109 页。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附录三 第三部分附件

从合作社、集体化到村社集体经济调查附件及附表

一、玉田县林南仓乡十一村流动资金整理说明

本表是根据该村在每一时期的现金、存款和各业占压的流动资产整理而成的，其根本目的是试图通过流动资金的平均量来说明该村的生产投入的规模，以及收入与投入之比，以反映农村集体经济的经济发展变化情况和经济效益的发展趋势。

由于原账是采取收付式记账法，不同科目之间相互错位，而且对于实物的变动没有作记载，所以本表很多数据都是采用近似推算的方法获得的。由于各行业特点各异，推算方法也不同，故说明如下：

（1）柳编业，笤帚业的推算方法：

首先用每一年的投入与产出计算一个比例，根据这个比例，计算出每月的月初占用额。

（2）医药收支：方法同（1）。

（3）农业生产费和管理费的数据基本上是按原账本数据整理，在作扣减时，按农业投入产出比例作扣除。

（4）园艺收支：方法同（3）。

（5）瓴瓶厂则采取收支相抵作为占压资金。

（6）其他参加收益分配的科目都按其收支相抵后余额作为占用资金，但若收大于支，则记为0。这类科目有：其他收支、副业收支、理发收支。

（7）公积金、公益金以及最终转账到公积金、公益金科目上的占用都不作为流动资产。

（8）医药收支在会计账目中，1969年作为生产性开支，但以后各年都列入合作医疗科目，因此我们只在1969年账目中将这部分作为资金占用，1970年以后皆不再作此处理。

（9）粮食结存也是资金占用，但它又区别于流动资金和固定资产，

因为它一方面用于生产，另一方面也可用于农民消费，所以在本表中单独予以列出，以便根据不同的分析目的有选择地使用。

（10）粮食结存也包括棉花、油料等作物的折款。

二、河北玉田农村调查附表（流动资金与投入）

附表 H3 玉田县林南仓乡十一村大队（1969~1976）固定财产变动表 单位：元

年份	年初实有	年内增加	年内减少	年末实有
1969	10259.45	6762.50	3914.74	13107.21
1970	13107.21	7345.34	9202.74	11249.81
1971	11249.81	14773.20	7267.74	18755.27
1972	18755.27	3957.17	3792.74	18919.70
1973	18919.70	2524.69	5242.72	16201.67
1974	16201.67	816.86	—	17018.53
1975	17018.53	237.00	—	17255.53
1976	17255.53	4552.11	300.00	21507.64

注：1. 1969~1973 年的固定财产增减变动由于缺少固定财产和固定基金表而采取了推算的办法：对于 1969 年以前购置或自制的固定资产，按照 1969~1973 年的财产登记簿上的数量来推算其原值总额。自制的和表中没有记载价值的，按 1969~1973 年中同类产品价格推算，此种产品有：房屋、家具、电刀闸。

2. 由于原账并非按照标准记账，其固定资产的出售都只注明收入，而没有原值，因此在计算其固定资产原值减少时，按该种固定资产的平均价格计算其固定资产原值减少额。

3. 由于原账中没有注明大牲畜是否为役畜，故此本处根据农村特点，全部按役畜处理。

4. 由于账中没有对报废的固定资产做记载，因此本表采用倒推的方法，首先计算出在没有报废的情况下，1974 年的固定资产总额，然后计算其与 1974 年固定财产表中的入账数相比之差作为 1969~1973 年的报废总额，平均分摊入各年。

5. 本表中 1969~1973 年的固定资产增加额是根据公积金以及其他各种支出表中属于固定资产内容的项目计算的。

6. 1974~1976 年的原固定资产表没有把国家无偿投资计算在内，本表把这一部分包括在内。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附表 H4　　玉田县林南仓乡十一村分配比较表（1969～1973）

年　份		1969	1970	1971	1972	1973
最高工分户	人均工分	2472.65	2209.90	2539.80	2779.60	3137.80
	人均分款	102.63	72.14	109.22	73.47	56.38
	人均分粮	603.55	548.00	572.50	518.89	471.00
最低工分户	人均工分	0	0	0	0	0
	人均欠款	55.69	40.35	44.83	47.81	46.56
	人均分粮	331.00	326.40	397.30	423.80	304.70
人均工分		607.00	933.84	1213.72	1392.49	1379.60
人均分粮（斤）		464.87	445.59	469.67	436.22	366.66
人均分款（元）		5.77	14.59	26.93	14.76	4.92
分款户数（户）		81	98	111	102	88
户均分款（元）		88.58	119.18	158.16	104.48	62.74
欠款户数（户）		49	30	23	34	51
户均欠款		79.25	108.23	57.28	45.65	47.21

分析：虽然工分差距越来越大，但分配上的差距却越来越小，这反映了分配中的平均主义越来越严重。此外，人均分配各指标显示了先上升后下降的趋势，上升原因是由于占地赔款而造成的，比较特殊。

附表 H5　　1969～1973 年玉田县林南仓乡十一村分配情况表

年　份		1969	1970	1971	1972	1973
分配总额（元）		38994.53	42216.07	52329.07	42958.57	35918.52
实物折款	粮　食（元）	30930.72	29582.18	32517.39	30102.75	29555.64
	副产品（元）	4772.34	4201.33	3573.11	3750.93	3309.24
现金（元）		3291.47	8432.56	16238.57	9104.89	3113.64
人均分配额（元）		68.41	73.04	86.78	69.62	56.84
人均现金（元）		5.77	14.59	26.98	14.76	4.92
人均劳动日（日）		60.70	97.38	121.27	139.25	137.96
劳动日值（元/日）		0.74	0.75	0.715	0.50	0.412

分析：人均劳动日的提高在一定程度上反映了生产中评分的困难，同时人均分配、劳动日值也有越来越低的趋势。

附表 H6　　玉田县林南仓乡十一村粮食总决算表（1969～1973）

年份		1969	1970	1971	1972	1973
总产	数量	395023.9	366810.9	426893.9	403307.4	（缺）
	金额	50592.25	47429.63	52143.84	51280.75	46381.89
分配	数量	264978.6	257074.4	287401.4	269148.3	
	金额	35703	33817.93	36090.5	（缺）	
征购	数量	50067	45945	20415	6223	
	金额	5697.67	5113.77	2231.85	（缺）	
生产粮	数量	66978.3	53791.5	109037.5	71928.1	
	金额	7852.52	7467.91	122310.59	（缺）	
储备粮	数量	13000	10000	10000	10000	
	金额	1339	1030	1030	（缺）	
土地	粮占地	790	779	722	724	
	经济作物	10	12	49	47	
合计（亩）		800	791	771	771	
粮食单产		464	484	549	518	
人均粮食产量		693	634	711	658	

玉田县林南仓乡十一村决算表（1969～1973）　　单位：元

年份		1969	1970	1971	1972	1973
收入	农业收入	55423.07	53137.06	59103.68	56117.11	46381.89
	副业收入	8716.65	15239.30	26715.41	10670.56	
	其他收入	232.58	1707.69	0	6872.93	
	合计	64372.30	70084.05	85824.09	73660.60	
支出	生产费	12800.97	1805.17	20979.35	20339.02	
	管理费	1711.52	2066.90	1314.45	1142.75	
	税金	2496.88	2143.28	2306.72	2275.31	
	其他	—	—	260.17	875.64	
	合计	17009.37	22267.35	24860.69	24632.72	

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

年份		1969	1970	1971	1972	1973
分配	公积金	6437.23	4900.63	6866.00	5383.31	
	公益金	1913.17	700.00	858.00	736.00	
	社员分配	38994.53	42216.07	52329.07	42958.57	
	合计	47362.93	47816.70	60058.07	49027.88	
附：	社员					
	往来账户	13429.80	14738.2	13100.53	13100.53	
	存款					

从表中可以看出，总收入的变动主要来源于副业收入的增加，而农业收入在这5年内基本是徘徊不前的。从生产费来看，生产费增长的要比收入快得多，反映了投入产出的效益低下。

附表 H1　玉田县林南仓乡十一村 1969～1973 年生产投入结构　单位：元

		1969	1970	1971	1972	1973
新增水利费	(V1)	1554.61	987.37	2380.48	1009.08	879.02
水利设施日常维护	(V2)	157.45	607.14	448.32	879.72	940.86
电费及电力设备费	(V3)	2040.44	1397.88	1830.82	2126.86	1915.98
农业机械的购置	(V4)	637.88	109.00	3326.81	1464.25	1448.56
农机的日常维护费	(V5)	1040.40	1307.08	1444.10	1950.70	2405.89
农具、役畜的购置	(V6)	2162.90	5551.65	7475.00	156.30	32.32
其他固定资产的增加	(V7)	456.61	349.97	484.93	778.05	286.97
生产维持费	(V8)	2730.38	9512.51	9560.46	8259.28	5216.59
化肥、农药费用	(V9)	4672.44	4597.70	3969.50	5514.76	3927.24
种子及技术投入费	(V10)	2945.70	3138.45	3385.38	3244.83	4441.05
经营性管理费开支	(V11)	588.52	734.99	235.59	420.21	189.59
行政性管理费开支	(V12)	1133.53	1521.33	1339.38	1718.67	799.05
福利保障费	(V13)	67.88	2079.02	1678.09	156.07	168.22
总支出	(V15)	20194.74	31894.09	37558.86	27678.78	22651.36
农业收入	(V14)	50592.25	47429.63	52143.84	51280.75	46381.36

H2 - 1

1969 ~ 1973 年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表（1969）

单位：元

月份	流动资金余额					结存粮	流动资	期末贷款	预收及	自有流动	补充	
	合计	现金	存款	应收款	生产占用额	食用款	产合计	余额	应付款	资产	生产费累计	管理费累计
1969 年 1 月初	4999.14	2199.06	0	0	2800.08			1146	0	3853.14	2078.65	0
1 月末	5260.43	2892.82	0	0	2367.61	—	—	1146	0	4114.43	1945.81	49.76
2 月末	6214.07	2330.94	0	0	3883.13	—	—	1146	0	5068.07	3031.72	228.54
3 月末	6351.43	1814.01	0	0	4537.42	—	—	1146	0	5205.43	3248.5	404.94
4 月末	6426.78	1305.18	0	0	5121.60	—	—	1146	0	5280.78	3813.04	723.67
5 月末	9433.25	2433.25	0	0	6986.93	—	—	2145	522.66	6764.59	5358.90	825.13
6 月末	10566.33	2195.90	0	0	8370.43			1876	560.76	8129.57	6278.56	914.45
7 月末	13227.58	4431.01	0	0	8796.57	—	—	1876	560.76	10790.82	7207.30	973.11
8 月末	13010.47	2781.80	0	0	10228.67	—	—	1876	560.76	10620.24	8263.10	1008.59
9 月末	11056.65	872.62	0	0	10184.03	—	—	1876	560.76	8619.89	8836.11	1225.15
10 月末	11520.48	554.7	0	0	10965.78	—	—	2126	560.76	8833.72	9737.51	1322.30
11 月末	12696.59	1699.20	0	0	10997.39	—	—	1000	560.76	11135.83	10111.45	1461.13
12 月末	1744.54	272.88	0	0	1471.66			500	0	1244.54	12839.15	1711.52
平均每月占用	9094.66	2045.62	0	0	7047.96	—	—	—	—	7259.35		

注：由于缺少 1969 年的实物账，故此项缺少

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附录

H2－2

1969～1973 年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表（1970）

单位：元

月份	流动资金余额					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	现金	存款	应收款	生产占用额						生产费累计	管理费累计
1970 年 1 月初	1744.54	272.88	0	0	1471.66	5579.81	7324.35	500	0	38.18	0	6824.35
1 月末	1888.43	574.34	0	0	1314.09	5426.31	7314.74	500	0	661.39	262.86	6814.74
2 月末	3667.46	829	0	0	2838.46	5227	8894.46	500	274.96	1124.49	362.49	8119.5
3 月末	5442.90	940.32	0	0	4602.58	4385.08	9927.98	500	722	2340.02	581.23	8705.98
4 月末	7830.53	1309.37	0	0	6521.16	2976.83	14351.69	500	1222	4268.09	704.42	12629.69
5 月末	11130.44	3322.94	0	0	7807.50	2485.50	13615.94	0	1222	6262.06	919.81	12393.44
6 月末	12395.23	1982.01	0	0	10413.22	3624.78	16019.93	0	1222	7947.07	1118.88	14797.93
7 月末	11339.52	2879.87	0	0	8459.65	4875.03	16214.55	0	500	10539.14	1174.39	15714.55
8 月末	11114.51	1824.55	0	350	8939.96	4444.49	15559.00	0	500	11215.43	1238.32	15059.00
9 月末	12302.23	2729.85	0	350	9222.38	4444.49	16746.72	0	500	12152.45	1312.67	16246.72
10 月末	12853.30	3013.05	0	350	9490.25	4444.49	17297.79	0	500	12539.03	1464.63	16797.79
11 月末	15896.41	5127.01	0	350	10419.40	4444.49	20340.90	0	500	13905.15	1737.64	19840.90
12 月末	2061.91	493.75	0	350	1218.16	7461.83	9523.74	0	0	18057.17	2066.90	9523.74
平均每月占用	8988.68	2076.30	—	—	6781.13	—	13725.65	—	—	—	—	12941.23

H2－3

1969～1973年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表（1971）

单位：元

月份	流动资金余额					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	现金	存款	应收款	生产占用额						生产费累计	管理费累计
1971年1月初	2061.91	493.75	0	350	1218.16	7461.83	9523.74	0	0	9523.74	0	0
1月末	19665.63	7410.09	9427.13	350	2478.41	3652.23	23317.86	0	0	23317.86	826.37	71.00
2月末	12994.80	4041.27	4257.83	350	4345.70	3486.39	16481.19	0	0	16481.19	2609.56	308.78
3月末	16186.38	5244.06	3857.83	350	6734.49	2409.37	18595.75	0	0	18595.75	5449.67	462.38
4月末	17889.02	3338.22	3857.83	350	10342.97	1592.48	19481.50	0	0	19481.50	7817.29	526.56
5月末	18717.61	2832.07	2313.37	350	13222.17	1546.48	20264.07	0	0	20264.07	9517.19	604.41
6月末	23420.64	1644.77	313.37	350	21112.50	3513.74	26934.38	3000	0	23934.38	11120.43	743.02
7月末	24089.95	1215.61	313.37	350	22210.97	3513.74	27603.69	3000	0	24603.69	11809.06	830.65
8月末	27013.33	4626.90	313.37	350	21723.07	4322.55	31335.88	3000	0	28335.88	15209.26	791.44
9月末	28453.36	1664.16	313.37	524	25951.83	4112.75	32566.11	3000	0	29566.11	17132.13	881.15
10月末	32629.71	3645.98	313.37	524	28146.35	3083.06	35712.77	0	0	35712.77	19183.00	1007.14
11月末	35231.22	3759.62	313.37	2446.77	18711.46	2430.53	37661.75	0	0	37661.75	19977.42	1225.20
12月末	25858.19	7019.20	313.37	4446.77	14078.85	10459.04	36317.23	0	0	36317.23	20979.35	1314.45
平均每月占用	22520.98	3598.27	—	—	16052.37	—	26072.95	—	—	25072.95	—	—

注：1971年流动资金突然增加是因为铁路占地补偿该村14427.13元。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附录

H2－4

1969～1973年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表（1972）

单位：元

月份	流动资金余额					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	现金	存款	应收款	生产占用额						生产费累计	管理费累计
1972年1月初	25858.19	7019.20	313.37	4446.77	14078.85	10459.04	36317.23	0	0	36317.23	0	0
1月末	20472.76	3024.68	0	2446.77	15001.31	10241.04	30713.8	0	0	30713.80	570.54	152.37
2月末	19972.57	1333.81	0	2446.77	16191.99	9764.99	29737.56	0	0	29737.56	1526.40	123.45
3月末	22431.01	1272.90	0	2238.77	18919.34	9236.80	31667.81	0	0	31667.81	2853.40	277.45
4月末	23636.39	214.95	0	6786.85	16634.59	7174.11	30810.50	420	0	30390.50	4663.08	358.07
5月末	26059.71	767.10	0	5391.99	19900.62	6019.66	32079.37	420	0	31659.37	6180.80	299.45
6月末	28238.11	488.92	0	1391.99	26357.20	6222.62	34460.73	420	0	34040.75	8003.37	469.94
7月末	26875.44	1194.90	0	3346.36	22334.18	6515.64	43391.08	420	0	42971.08	9817.81	528.08
8月末	28585.37	234.60	0	3046.36	25304.41	14064.97	42650.34	670	0	41980.34	12375.25	610.79
9月末	29057.30	285.60	0	2557.46	26214.24	14073.81	43131.11	1070	0	42061.11	12996.87	686.75
10月末	33064.43	55.85	0	2362.46	30848.12	12239.63	45304.06	2734	0	42570.08	17342.49	818.40
11月末	35422.84	1329.92	0	2202.46	31890.46	12062.17	47485.01	2734	1791.23	42959.78	17977.25	1018.01
12月末	26065.61	3898.31	0	3142.96	19024.34	8942.76	35008.37	2734	1791.23	30483.14	20339.02	1142.75
平均每月占用	26648.15	1305.17			21626.08		37257.88			36179.39		

H2－5

1969～1973年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表（1973）

单位：元

月份	流动资金余额					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	现金	存款	应收款	生产占用额						生产费累计	管理费累计
1973年1月初	26065.61	3898.31	0	3142.96	19024.34	8942.76	35008.37	2734	1791.23	30483.14	0	0
1月末	23825.49	962.40	0	3142.96	19720.13	9270.22	33095.71	260	1791.23	31044.48	418.89	136.57
2月末	24164.52	525.30	0	3084.86	20554.36	7673.59	31838.11	366	1791.23	29680.88	865.59	162.09
3月末	26727.43	643.60	0	3124.86	22958.97	7387.70	34115.13	366	0	33749.13	2966.41	192.01
4月末	29497.14	653.40	0	3024.86	25818.88	6800.40	36297.70	366	0	35931.70	3986.95	206.33
5月末	30929.45	1001.43	0	2964.86	26963.16	6180.40	37109.85	366	0	36743.85	6573.76	215.63
6月末	34952.47	2387.00	0	2964.86	21600.61	6024.20	40976.67	366	0	40610.67	8291.32	227.93
7月末	29022.12	395.51	0	2964.86	25661.75	17331.51	46353.63	366	0	45987.63	10288.93	197.17
8月末	31770.59	1251.33	0	4297.04	26222.22	17522.60	49293.19	1248	0	48045.19	12237.89	207.21
9月末	34649.23	97.67	0	7482.45	27069.11	14114.23	48763.46	1336	0	47427.46	14879.89	254.52
10月末	35794.81	203.50	0	4082.06	31509.25	13335.02	49129.83	1473	0	47656.83	16189.44	278.17
11月末	36939.66	341.40	0	4082.06	32516.20	13156.90	50096.56	1473	0	48623.56	16795.50	578.28
12月末	28113.47	62.28	0	5782.06	22269.13	4936.92	33050.39	1929	0	31121.39	18073.68	894.68
平均每月占用	30446.87	870.24	0	—	25770.11	—	40924.94	—	—	39691.72	—	—

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附表 H7　　主要工副业收入变动表　　单位：元

年份	1969	1970	1971	1972	1973
副业收入合计	8716.65	15239.30	26715.41	10870.58	10447.95
柳编收入	3013.88	3160.47	3231.93	3772.11	3269.43
泥瓦业收入	1409.10	2117.99	209.79	0	1268.90
缝纫收入	362.69	304.77	333.70	429.71	245.11
加工厂收入	232.99	2324.62	1424.16	973.72	729.56
小业收入	289.20	0	0	0	1216.90
笤帚业收入	203.35	1079.49	0	0	0
装卸队收入	619.74	1150.11	1260.82	0	0
运输业收入			7955.15	5418.05	2584.90
劳务收入			14165.82	6872.93	1127.23
副业收入*	2522.21	5304.29	161.18		
养猪业收入	——	22.44	2068.19	2478.04	-5057.05
瓿瓶厂收入	——	——	-10792.50	-13259.95	-14189.2
付采组收入	——	——	——	-2540.86	-5258.06

注：1. 副业收入在1969年包括运输业收入和劳务收入；

2. 由于比较小，已记入副业收入；

3. 表中的负数是支大于收，且都转入下年，不转收益分配。

三、贵州湄潭农村调查附表

G1　　湄潭县高山村筲基弯生产队1973~1978年分配比较表

年份	1973	1974	1975	1976	1977	1978
劳动日总数（天）	6108	5976	7552	10282	9458	10055
人均劳动日（天）	107.2	104.8	123.8	174.3	137.0	147.9
每个劳动日分粮（斤/天）	0.78	0.92	0.43	0.48	0.53	0.4
社员补款总额（元）	337.99	100.61	79.95	300.83	309.54	228.63
社员分款总额	7.61	293.21	133.52	25.66	43.95	30.8
补款户数	8	3	3	8	7	9
分款户数	2	7	7	2	5	4
年总收入（元）	2382.59	3684.45	2606.99	3085.37	3282.30	2952.88

续表

年 份	1973	1974	1975	1976	1977	1978
年总费用（元）	303.05	826.80	614.17	820.60	662.86	676.85
收入与费用之比	7.86	4.46	4.24	3.76	4.95	4.36
税款（元）	265.15	265.15	265.15	278.88	278.88	271.19
社员分配（元）	1722.46	2061.72	1359.36	1542.30	1664.26	1530.37
社员分配占收入的比例（%）	72.3	55.96	52.3	50.0	50.7	51.83

G2　　湄潭县高山村笪基弯生产队 1973～1978 年粮食决算表　　单位：元

年份	粮食总产	人均产量	上交国家	集体提留	分配	人均分配
1973						
1974	22076.7	387.3	3440	2688.9	15947.8	279.8
1975	18275	299.59	3740	3355	11180	183.3
1976	24541	415.9	4486	3444.5	16610.5	281.5
1977	25876.5	375.0	4269	4994.5	16613	240.8
1978	21650.5	318.3	3648	4528	13474.5	198

G3　　湄潭县高山村笪基弯生产队 1973～1978 年分配变动表　　单位：元

年份	总产出	分配总值	劳动日值	平均每人分配	现金分配
1973	2382.59	1722.46	0.278	30.22	330.38
1974	3684.45	2061.72	0.345	36.17	192.59
1975	2606.99	1359.36	0.18	22.28	53.57
1976	3085.37	1542.30	0.15	26.14	-275.17
1977	3282.30	1664.26	0.176	24.12	-265.59
1978	2992.88	1530.37	0.152	22.51	-197.83

G4　　湄潭县高山村笪弯生产队 1973～1978 年收入构成比较表　　单位：元

年份	总收入	农业收入	其中粮食折款	副业及其他收入
1973	2382.59	2382.59	—	0
1974	3684.45	2589.30	2446.29	1095.15
1975	2608.99	2302.71	2010.66	304.28

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

年份	总收入	农业收入	其中粮食折款	副业及其他收入
1976	3085.37	2963.92	2601.40	121.45
1977	3282.30	3065.02	2828.56	217.28
1978	2992.88	2952.88	2571.66	40

G5　　湄潭县高山村筲基弯生产队 1973～1978 年实际分配比较表

年份	实际平均分粮	（最高工分户）（最低工分户）人均工日				
		人均工日（天）	人均分粮（斤）	人均工日（天）	人均分粮（斤）	
1973	322.8	155.5	350.5	74.4	287.4	107.2
1974	279.8	195.5	361.7	65.75	242.7	104.8
1975	183.3	170.0	205.5	82.7	170.8	123.8
1976	281.5	278.0	327.6	113.5	248.76	174.3
1977	240.8	207.0	281.75	120.0	233.8	137.0
1978	198.0	216.0	210.0	86.0	175.75	147.9

说明：限于篇幅，农村集体化时期台账整理后作的数据回归分析资料略去。需要重新验证者可与农业部软科学办公室联系，借阅已完成的 1995～1996 年课题报告及附件。

四、广东、河北、贵州农户访问选辑

1. 个案调查材料 N1①

南海社队干部访谈记录

时间：1995 年 6 月；地点：广东省南海市里水镇沙涌管理区；被访人：原沙涌大队专职大队长冯润登。

（1）解放后沙涌的变化过程

1949 年，沙涌解放，当时我 28 岁。

1952 年，开始土地改革，我任沙涌乡下沙村农会副主任。当时乡一级并没有农会组织；村农会有 6 名干部，正副主任各一名，还有一名治

① N＝南海调查，参加访谈的有温铁军、朱守银、丁敬隆，朱守银记录。

保主任和三个委员。

1953 年，开始丈量土地，发放土地证。

1954 年，开始搞互助组，一般是几户农民一个组（3～4 户或 6～7 户）；下沙村共成立了 6 个互助组，入组农户占 60% 左右，其他农户仍是单干。

1955 年，开始试点搞初级社。我所在的下沙村成立两个初级社（有一个是 1956 年成立的），入社农户共 32 户，占农户总数的 40%，其余的农户仍然单干；当时，我任初级一社社长，其余的干部有二名副社长，一名治保主任和三名委员。

1957 年，开始成立高级社。初期沙涌乡有 4 个高级社，分别是下沙、湖州、上沙、亨田；后来，亨田分成上亨田、下亨田，沙涌乡即变成 5 个高级社；当时，下沙高级社是由原来的两个初级社合并、并吸收所有的单干户而成立的；我任下沙高级社社长，其余的干部还有二名副社长、一名治保主任和三名委员。

1958 年，里水成立人民公社，我被抽调到公社，负责后勤，专管下属各大队的粮食调配，一直到 1961 年。

1962 年，恢复"三级所有，队为基础"，我回到沙涌大队，任专职大队长；当时的干部共 7 名，一名支部书记是公社下派的，二名副书记，一名大队长，一名治保主任，还有一名青年委员和一名政工委员；当时的大队长是很有权的，管理全大队的人、财、物。从 1962 年以后，沙涌大队下设 14 个生产队，并在大队与生产队之间设了三个联队，负责管理不易分割到生产队的一些大鱼塘、山塘（水库）、排灌站、粮食加工厂、林厂；联队的建制一直延续到 1992 年。

1966 年，文化大革命开始，本队有些他姓农民说我"对冯姓家族有偏向"，"对他姓农民不公"，我被抓起来，关了 20 天，经过调查没有什么事，又给放了出来，也没给什么处分；当时我提出退党，大队不同意；我也不愿再当干部。于是就回生产队当了社员，一直到 1970 年。

1969 年，沙涌大队曾被改为沙涌革命委员会。1971 年又改为沙涌大队。

1971 年，我被抽调到里水公社，参加路线教育工作队，作为工作队队员下派到丰岗大队主要负责监督完成上级下达的指令性种植计划、收购任务，割"资本主义尾巴"。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

1972 年，我又被调回沙涌大队任大队长、党支部副书记，其他的干部还有：一名支部书记，一名副书记，还有政工、青年、妇女、治保四名支委。

1982 年，开始包产到户，是以生产队为单位进行的。

1983 年，撤销里水公社，成立里水区公所。

1986 年，沙涌大队改为沙涌乡，我任副乡长；由于沙涌乡较小，所以党组织仍叫支部，干部有一名书记、二名副书记（一名兼乡长，一名兼副乡长），还有治保、政工、青年、妇女四名支委。

1986 年，里水区公所改为里水镇。

1987 年，沙涌乡又改为沙涌村，我任村委会副主任，其他干部编制基本不变。

1988 年，我退休。次年，沙涌村改为沙涌管理区，成为里水镇政府的派出机构。

（2）土地改革前后的土地占有状况

下沙的情况和沙涌其他各自然村都差不多。土改前，下沙共有土地 1300 亩左右，其中有 9 个地主，2 个富农（都是划成分时划定的），大约拥有土地 160～180 亩，其余的土地都是“太公田”，也叫祖宗田；因为是祖宗留下来的，所以谁也不敢说是自己的。“太公田”主要是由“带头人”出面管理，并决定对“太公田”的租种办法，一般都根据土地质量好坏，采取投标租种的办法；收成以后，要按投标的数量将租子交给“带头人”，由“带头人”将其换成钱，用于公共开支或者买枪（当时，我家共租种 5 亩“太公田”，每亩每年要交租子 40 斤以上）。所谓“带头人”，一个是村长，也就是民团团长，一个是管家；名义上，“带头上”是由大家推选的，实际上，一般都是由家大、业大、势力大的家族担任。

当时，下沙共划定 9 户地主、2 户富农，还有几户上中农。在 9 家地主中拥有土地最多的，也只有 20 亩左右，少则十几亩，但他们都出租土地、雇工，自己不参加农业生产劳动，只收取地租；所谓富农，自家也拥有几亩土地，自己参加劳动，也租给别人种一部分，收取一些地租；所谓上中农，也就是自家拥有极少量的土地，也租地主的地种，有时请一些临时帮工。

1952 年开始土地改革，收回所有的土地，包括地主、富农的地，也

包括“太公田”；当时全村大约有900多人，1300亩土地，按人均分配，地主、富农与其他农民分得的土地数量是一样的，但不一定是他们原来的土地。土改后，每亩每年要上缴30~40斤公粮。当时，我家两口人，分到2.7亩地，每年要缴公粮100斤左右。1953年发了土地证。

土地改革后的一二年里下沙村没有出现卖地的现象。从下沙的情况看，没有劳动力的户极少，即使是一些劳力较少、缺少生产工具的农户，也可以通过请劳力、借生产工具的办法，只要事先说好给多少报酬（粮食）就行；再说土改分地刚刚一二年，一般也不会造成贫富差距过大，以至于达到卖地的程度。1954年开始成立互助组，确实是因为一些农户缺少劳力和生产工具，在自愿组合的基础上成立的，而且一般是以家族和亲友为基础的。

（3）关于集体化时期的财产占有和收益分配

①初级社时期。成立初级社确实存在上级号召和引导的因素，但也明确了“入社自愿，退社自由”的原则；同时，入社也要经过批准，有一些条件限制，如“四类分子”（即地、富、反、坏）以及与“四类分子”有牵连的，不准入社，上中农一般也不准入社等。

在成立初级社的过程中，也出现了如下现象，如：劳动力多的、生产工具多的、家庭比较富裕的，一般不愿入社；而对不愿入社的农户，有的村也采取了一些措施，如将其拥有的土地收回，重新分配给边远地区、质量较差的土地等。

对农户家庭拥有的土地和其他财产的处理办法是：将土地直接集中起来，不计算价格；而对土地以外的其他生产资料和生产工具，则按当时的市价、估价入社，但不做股金，只计账，以后用现金返还。这样做，社员乐于接受。

初级社的分配方式是：先将全社收成的37.5%按农户入社的土地面积，以实物的形式分给入社社员，然后再拿出一定的比例，换成现金，用于分期偿还社员入社的非土地财产，还要扣除3.5%的公积金和1%的公益金，另外还要无偿上缴公粮35公斤/亩，其余的实行按劳分配，根据社员所挣工分的多少分配实物。

②高级社和人民公社。1957年，上级说“为了发展生产力”，要求成立高级社，而且带有强迫的性质。于是，下沙的两个初级社合到一起，并吸收了所有的单干户，成立了下沙高级社。对原来初级社和单干户的

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

财产，除土地全部无偿集中合并以外，对其他财产都进行估价、计账、合并，并决定以后逐年偿还（不过估的价钱普遍偏低，如我家的一头牛估价 120 元），这项偿还工作一直到 1965 年完成；在偿还过程中，大都采取以实物偿还为主。

成立高级社以后，即取消了初级社时“拿总收成的 37.5% 用于社员入社土地分配”的规定，而是以高级社为单位，统一核算，统一分配，统一实行按劳分配原则，根据每户社员所挣工分的多少进行分配。具体办法是：先完成上级下达的征购任务，再留足种子，并扣除其他所需支出（如偿还社员入社的非土地财产），然后再分配口粮；分配口粮采取的是“算账按工分，分配按人口”的办法，即用全社工分总额除以全社人口，得到人均工分额，达不到人均工分额的社员，属于“缺钱户”，就要按“工分分值乘以所差工分数”相应地拿出现金，无现金，即在社里借支、挂账，慢慢偿还；超过人均工分额的户，即为“余钱户”，可按“工分分值乘以超出工分数量”从社里领取现金；口粮的分配则是采取平均的办法，只是对老人和小孩分别规定不同标准的分配等级。但这种分配办法实行的时间不长，就被 1958 年 10 月吃“公共食堂”的办法代替，直到 1961 年 7、8 月份，才取消“公共食堂”并恢复原来的分配办法。

在实行初级社时，粮食是实行统购的，除掉每亩无偿承担 35 公斤公粮以外，余粮要全部卖给粮食部门，但非粮农产品并不统购；农民家庭可以养猪、养鸡、种瓜、种菜、种果，虽然总量不多，但市场上都有买有卖；一直到成立高级社初期，农民仍然可以在农贸市场上买卖非粮农产品；随着人民公社的建立，统派购农产品品种不断增加，尤其是到了“三年困难时期”，农民能在市场上买卖的品种越来越少，市场逐步萎缩，甚至被完全取消。

至 1962 年以后，恢复了“三级所有，队为基础”的体制，分配、交换关系逐步恢复到人民公社之前的状态，虽然粮食等一些农产品仍是实行统购统销政策，割资本主义尾巴的现象也屡屡发生，但市场交换关系还是存在的，尤其是农贸市场并没有被取消。

③乡村基层干部不同时期的收入变化情况。1952 年当农会副主任时，没有实行工分制，也没有工资收入，只是靠耕种土改时分得的土地维持生活，工作主要是在晚上，如开会、找农民座谈等，那时，有种尽

义务的感觉。到1955年当初级社长时，已经实行工分制，根据工分计算报酬；那时，我在社里拿的工分最多。1958年，我被调到里水公社时，每月就有了15块钱的工资收入；1962年回到沙涌大队当大队长后，又评工记分。1971年再一次被抽调到公社工作队时，每月由公社负责伙食费、住宿等，大约相当于40元/月。直到实行包产到户以后，收入不断提高，1983当年沙涌乡副乡长时，每月收入60元左右；到了1987年，每月要有200元左右收入。

④实行包产到户以后，沙涌二、三产业的创业过程。实行包产到户之前，沙涌的农民就有做小买卖的习惯（所以1970年到1975年发生过5次“割尾巴”运动），但沙涌大队一直没有集体企业（当然一些下属村队办企业还是有的），直到1985年，沙涌乡贷款十几万元，办了一个藤椅加工厂，1986年又靠贷款办了一年锑白粉厂，1987年又办了一个松子油厂；同时，还成立了沙涌乡农工商公司，并在广州开办了家具产品、化工产品门市部。过去沙涌大队的集体企业，一般靠贷款、还贷、再贷款，再还贷，慢慢滚动，逐步发展起来的；目前，沙涌管理区的企业主要有工贸公司、加油站、纸箱厂、宏达石油气站、山海彩印广告厂等。而沙涌下属自然村、生产队一级的企业，开始主要是靠出租土地、出租门面房获得收入，慢慢发展的。而个体、私营企业的发展，开始主要是靠跑小买卖，后来逐步在村办商店、小型加工厂等。

2. 农村集体化问题调查材料

玉田访谈①记录H2

时间：1993年6月；地点：河北玉田林南仓乡十一村；被访人：周永兴，曾任十一村民兵连长，1978～1991年任大队书记。

家庭成员	周恩林	男	1923.1.26	贫农、高小
妻	柳润芬	女	1923.8.24	贫农、不识字
长子	周永兴	男	1945.8.22	贫农、高小
次子	周永旺	男	1948.5.26	
三子	周永红	男	1950.7.22	

① 这个调查摘自1993年作者承担的一个课题报告，该课题是由杜润生主持、福特基金会资助的农村集体化问题研究。张照新做调查记录。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

家庭成员	周恩林	男	1923.1.26	贫农、高小
长女	周永珍	女	1952.12.23	
次女	周永敏	女	1956.7.25	·
孙女	周艳秋	女	1967.7.22	
长孙	周大庆	男	1969.10.21	
永兴次女	周小丁	女	1973.6.4	
永旺长女	周启元	女	1950.4.23	
二子媳	张　彦	女	1950	
三子媳	郭振英	女	1950	

1969～1973 年家庭收入情况表

单位：元

年份	工分	折款	存款
1969	7458.1	551.90	142.05
1970	4432	332.40	78.83
1971	4759	340.27	116.94
1972	5810.9	290.55	83.55
1973	6369.7	262.43	25.35

注：1969 年数据系周永兴未分家前与其父等共同收入。

问：请您介绍一下集体化时期您家当时生活的基本情况。

周：当时我们家在队里属于中等户，共有 5 口人，2 个劳力。我本人在大队是长期固定工，每年工日 365 个，而且底分都是封顶（最高）工分，所以我们家一般年景还属于分款户。若是普通户，则有可能成为补款户。我们家在正常年份能分六七十元钱，每年每人能分 400 多斤粮食，基本够吃。每人有自留地 9 厘，由于自留地用的肥较多，产量比集体耕种的土地单产要高一些，一般都是先把好肥施到自留地，剩余下来的才给集体。那些年农业生产变化不大，只是因为人口不断增加，所以人均口粮有所减少，但幅度不大，因为水浇地增加，套种改平垄，施用化肥等因素，粮食产量也有所提高。

当时我们家一般一年养一头猪，因为养猪都是用草来喂，猪长得很慢。一头猪能挣 1000 多分，顶半个劳力，而且养成之后，卖到食品收购

站，挣个零星花销。我们家卖猪的钱和年底分红款，顶多够平时日常家用开支和孩子上学的钱，不过，那些年基本上没有借钱。各家日子都过得挺紧，也没有地方去借钱。没钱就不花，凑合着过。

问：请介绍一下您在大队当干部期间生产组织变化的基本情况。

周：我是1964年参加劳动的，原来在第四小队，后因为第三生产队没有支委，通过组织调动，1968年到第三生产队。这时的大队长是王生，书记周恩文，会计是周永俊。这时社员的劳动积极性不低，劳动日值7毛钱左右，不算实物，我每年平均能分到一百多元现金（是指和其父亲周恩林未分家时的状况）。

1969年西程府村搞社员八不要（即吃饭不要钱，干活不记工，出工不打钟，吃药不要钱……）。在他们村开了现场会，各村都去人学。我们村学回来以后只搞了合作医疗，但由于医生亲属和大队干部吃好药，而一般社员则只能吃便宜的药，意见较大，所以1970年便停了。当时有句顺口溜："好汉子吃药，赖汉子花钱"。

公社党委曾多次找我们村干部，我们村还是没有推行"八不要"，但四个小队却合在一起，成了大队核算。开始还可以，后来越搞越差，社员都要求分队，正赶上上级又号召调动两个积极性，于是1974年由大队统一核算又变成了四个小队各自单独核算，生产又好一些。1978年各小队又实行划分作业组，生产又有所提高，但幅度不是很大。真正的提高还在1982年生产队解散以后。

问：大队统一核算怎样搞经营管理？

周：当时四个小队合并成一个核算单位后，四个小队长成了作业组长，各负责不同农活的指派。先由大队统一分配劳力到各作业组，再由各作业组长指派农活。每个作业组长都有一本工分票，一般在每天放工时发给劳力工分票，有时几天才发一次工分票。而有的作业组长文化水平较低，写的天数不清楚，有的社员便趁机改写工分票上的劳动天数，致使工分虚增。后来作了改进，在工分票本上加上存根，同时还加上大写数字才使混乱的工分数得到控制。

另外，大队统一管理确有问题，一是作物复杂，大队分派劳力，作业组长管理不直接，容易出现窝工情况；二是一些零星杂活由大队直接派人，这些劳力到晚上得去大队部领工分票，同时大队还要给每个作业组长分配劳动任务，这样容易出现矛盾，闹意见；三是在农忙季节实行

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

小包工时，每段包工的工分也必须由大队定。由于管理事务相当烦琐，层次混乱，再从财务上看，大队核算，开支项目较多，财务管理不严格，一些开支只要由经办人签名即可报销，导致开支增加，并且越来越严重。大队经营管理越来越差，社员都有意见，最后不得不分队。

问：请谈一下当时合队和分队时的具体情况？

周：合队是在1968年，当时各队的财产除土地外都作价，而土地在土改时因为是按人头均分的，所以四个队差不多，再者，土地要作价也没有依据，所以土地没有作价。作价之后，大队对财产较多的队给了少量的补偿，但财产少的队却没有向大队交钱。分队时是四个队均分，如当时有8辆马车，其中4辆好的，4辆旧的，每个队分到一辆好车，一辆破车，当然好车、旧车本身也有差别。为了公平，当时首先按照作价情况把所有的农具搭配成四堆，让各队都认为差不多，然后四个小队抓阄，抓着哪堆是哪堆，谁也不能有怨言。土地也是按类似的方法好坏搭配分的。人口则是按居住的区域分成四片平均划开的。因为虽然收入差了，但集体财产却增加了不少，所以分的时候比较顺利，没有什么争议。

问：合队分队前后，你们村的生产有什么变化？

周：合队以前生产和收入都是比较好的，粮食产量和社员收入都有增长的趋势，劳动日值达七毛左右，合队后起初还可以，而且1970年左右又由于铁路占地使社员收入有所增加，但随着管理越来越乱，开支越来越大，收入却趋于下降，劳动日值也逐渐由七毛左右降到四毛左右。分队以后，农业生产又有所恢复，而且各小队都搞自己的副业，如一队办了塑料厂，效益不错，每年的劳动日值比其他三个队能高出二毛多钱，二队给沈阳一个药厂做药球，三队给天津的一个厂做装糨糊的塑料瓶，但效益不大好。总之，社员分配比合队好一些，但增幅不大。

问：当时工分是如何评的呢？

周：当时的工分评议比较困难，在小队时是由队长提议，大家讨论，还是经营吵架。评分一般是横一点的评得高一些，老实人评得低一些。如果有不同意见则是少数服从多数。在大队的时候，则把全村的人分成四个评议组，本组不评议本组劳力的工分，而由其他三个组来评。一般来说三个组对一个人的评分可能不一样，所以事先要商量好怎样确定最终的工分，是按平均法计算，还是按少数服从多数的办法来算，（如有两

个组评一个劳力的工分为九分，而另一个组评该劳力的工分为八分）如按后种方法来确定，则该劳力的工分底分应是九分。如果事先不商量好，则有可能会打架。不过一般评分还是比较合理的，当然，不可能完全合理。这样，一年评一次或半年评一次，造成在干活时的攀比现象，底分低的一定比底分高的劳力干得慢。这种评分方法比较死板。

问：当时公粮和集体提留是怎样提的？

周：1958 年以前，公粮是多产多交。1958 年确定了一个上交基数，后来 1965 年又确定了一个上交基数（确定办法见访谈个案一）。从数量上来看，1969～1973 年公粮占总产的 3% 左右。集体提留是按纯收入的 30% 提取，但实际上达不到那么多。一般都只留下生产用粮和饲料用粮，其他的就分光了。所以集体公积金、公益金有账没有实物。

问：当时小队干部或大队干部对社员平时干活有无监督和约束的办法？

周：基本上没有。小队时队长领头干活，看见偷懒耍滑的就训几句，可因为工分是已经评定的，所以实际上也没有办法真正管理。而大队管理更加松散，作业组长又不大负责，所以出工不出力的现象更加普遍。一般说，单位越小，约束性就大一些，比如后来分到作业组，一个组就那么几个劳力，你干得少，另外的人就得多干，这样，其他劳力就会有意见，对你不满，这样出工不出力的现象就少得多，反之，则出工不出力就更加普遍。

问：您作为大队干部，是否一心一意想把全村的生产搞上去呢？政策的变化对你们有无影响？

周：我们当然极力想把生产搞上去，让大家都多分点。政策的变化有影响，每次运动都要换一茬干部，弄得干部都十分胆小，生怕犯错误，要搞生产还怕扣上唯生产力的帽子。有的干部本来没有多吃多占，但有的社员还是有意见，所以我们也感到丧气。而且上级还控制着我们，如果我们不服从管理，就开会点名批评。如公社强迫搞机播，而我们村搞机播不划算，劳力多，又没有多少活，用人工比较划算，但又不敢违背公社的指示，只得搞机播，所以大队的管理还受公社各种各样的管制。要管理好相当不容易。

问：你们村干部或队干部有没有多吃多占的行为呢？

周：基本上没有，当然多吃一点是避免不了的。比如，公社来拖拉

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

机耕地播种时都要有人陪着吃饭。其他方面多吃多占很少，当时集体的财产如马车、牛和其他工具都不允许干部无偿占用，要用必须交车票，有偿使用，使用费还是队委会开会通过的。社员也可以用交车票的形式有偿使用。

问：当时大队干部都有补贴工分，这种工分怎样补贴到队里呢？

周：四个小队核算时，大队各干部的补贴工分都打入各自所在小队的总劳动日中。这样，当然因为各队中大队干部的数量不同而产生不平衡。为了使各小队均衡负担，到年底，把大队干部的总工分除以 4，即是每个小队应负担的工分。这样，原来负担较少的生产队按照自己的劳动日值向大队交一部分现金，而负担较多的生产队则按照自己的劳动日值从大队得到一部分现金。这样，各小队就负担均衡了。

问：当时搞副业的资金从哪里来的？

周：当时大队搞副业的资金是靠集体的提留积蓄，如公积金以及铁路占地补偿款。后来生产队搞副业则是靠生产队的公积金。

问：从 1957～1978 年，哪些年份收入好一些，哪些年份差一些，原因是什么？

周：1967～1968 年比较好。其原因是当时比较稳定，农业从四清中恢复过来，而且人口较少，所以收入较好一点。1971 年最好，主要是村里搞了一点副业，所以现金分得较多。1973 年以后，由于产品销不出去，副业便垮台了，收入自然就少了，但农业生产没有下降。差一点的年份是 1965～1966 年，当时搞“四清”社会主义教育运动，使刚刚有所恢复的农业生产又开始下降。原因是搞运动就要清查村干部和大队干部，干部也没心思管理生产了。

问：就你个人看来，生产队解体的原因是什么？

周：主要是生产队管理太死板，工分一年评一次，导致出工不出力。另外种植计划由国家定，也比较呆板，生产队不能灵活地根据土地和需要种植农作物。

3. 湄潭调查农村集体化问题调查材料 G1（注①） 座谈综述

时间：1994 年 5 月 10 日上午 10 时，地点：贵州省湄潭县湄江镇高山行政村（注②）。

被访者：高山行政村现任书记王永贵（45 岁）、村长祝世忠（42 岁）、会计王永安（54 岁，任会计 20 多年）。

（1）简况

高山行政村地处湄潭县城东南约 10 公里外的丘陵山区，1993 年撤区并乡后隶属湄江镇湄江办事处管辖。该村是典型的传统农区，农作物以水稻、玉米为主，村、组两级集体均无经济实力。1993 年人均收入 630 元左右，在该县属中下水平。

到 1993 年底，高山行政村下设 11 个村民小组（自然村），381 户，1480 人，其中男 732 人，女 748 人，耕地 1654 亩（水田 645.8 亩，旱地 900 多亩）。该村的村民委员会与村公所分设，党支部书记兼村委会主任；村公所另设村长。

（2）集体化过程

该村于 1955 ~ 1956 年建初级社，当时每位成年社员都要带股（土地、耕牛、资金）入社，土地、耕牛作价。例如，当年一头耕牛折 200 多元。入社资金多出平均数的部分，分 3 年，按第 1 年 40%，第 2 年 30% 和第 3 年 30% 的比例退还给社员。该村基本上还清了当年的入社资金。1957 年成立高级社，以行政村为核算单位，生产活动以自然村为主。高级社时期实行统一派工，生产、分配由大队统管，种什么由小队决定，因为虽然土地名义上是大队的，但各生产队都还保持原初级社时的地界。

1958 年成立人民公社，除了把二、三 个生产队集合起来搞大食堂，集体吃饭以外，其他生产活动与高级社时期相同。1959 ~ 1960 年发生饥荒，湄潭县 60 万人，饿死 20 万人，该村当时共有 800 人，饿死 200 多人，相对来讲死人少，原因是由于该村产红薯较多。

1961 年体制下放，实行队为基础，但实际上农民自发地搞了一年包产到户，后来乡里派工作组到下面纠单干风，才被制止。此后，粮食产量基本稳定，只有 1976 年产量较高，原因之一可能是当年该地区风调雨顺，二是化肥的推广使用。

1973 ~ 1977 年大包干之前，该村下设 9 个生产队，大多数经济水平与 60 年代没多大区别，十几年没有太大发展，自然条件好的生产队多收多交，如当坝生产队的粮食征购任务占全村的 1/3，有时甚至是 1/2，因为它有 30 亩旱涝保收田。分配水平全村基本差不多。

当时的工分计算以分段包工为主，方法是根据一项农活的多少定下总工分，例如除草 200 分，20 名劳力，完成任务后评工计分。1958 ~

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

1978年期间，公社没有对下面平调过财产，只平调过劳力修水利、修路，而且次数不多。

大队设支书、大队长、会计3名主要干部，每年拿固定补贴。补贴有粮食和现金两种，各生产队根据耕地面积分摊，其他大队干部，如妇女主任、团支书等只拿误工补助，由大队发给，也是由各生产队按田亩分摊。当时的大队只承担行政职能，无经济职能，也没有集体财产。生产队长由大队提名，公社任命，其任命权与撤销权均由公社掌管。生产队通常设正副队长、会计、计分员、妇女队长5名干部，除了与社员一样按劳动计工分（误工补计工分）以外，无其他报酬。

1979年以后搞大包干是自愿的，其原因，一是由于连年单产上不去，人口却迅速增加，全村80%的人只有半年的口粮；二是长期以来生产工具、技术无大改变，本地区田块小，居住分散，不适合集体搞生产，也发展不了机械化，集体化只是个形式变化。

注：① G = 贵州调查

② 湄潭县在村一级有四种组织，分别是党支部、村民委员会、村公所、村经济合作社。

农村集体化问题调查材料 G2　生产队长访谈记录

时间：1994年5月19日上午9时

地点：贵州省湄潭县湄江镇高山行政村

被访者：甘治学（原筲基湾生产队队长）

问：你们生产队在1970年左右有多少人？多少田土？灌溉面积多少？

答：当时我们生产队共有60人左右，人均田2分，土7.8分，另外人均自留地1.8分，合起来人均约1亩地，当时所有的田土都无法灌溉，只能靠天吃饭。

问：当时队里有什么集体财产？是怎样使用的？

答：当时队里没有什么集体财产，只有6头牛，按当时的价格，每头牛值280元钱，另外还有一些十分简单的农机具，主要是耕、播畜力农具，其他则没有什么了。当时队里还有一个碾房。每年向队里交五六百元。

问：那么队里的牛和农具允许不允许个人在自留地里使用？

答：不允许。不论是干部还是群众，都不能利用队里的牛和农具在

自留地里使用，自留地全靠人力。

问：当时在碾房里干活的人的收入是怎么定的？是单独核算？还是参加生产队的年终分配？

答：当时碾房每年要派两个人去干活，这两个人每年向队里交五六百元，然后队里给他们记最高工分。

问：在碾房里干活是否比其他人收入高一些呢？如果是，干这种活的人由谁派呢？

答：在碾房里干活的确比在地里干活的人收入高一些，因为他们除了上交生产队五六百元之外，自己还能剩下一部分，另外，他们得的是最高工分。这种活通常都是由队长指派人去干，社员虽然有怨言，但不大，因为碾房里干活比较累，比在地里干活劳动强度大。1975 年以后，碾房停了，因为有了电磨。

问：大队或公社有没有平调过生产队的财产？

答：大队和公社一般不平调生产队的财产，曾经平调劳力兴修水利，但次数不多。

问：大队和公社对生产队的管理主要体现在哪些方面？

答：大队和公社一般不干预生产队的事，他们的工作主要是任免队长和催交公粮。每年大队和公社按照田亩数分摊公粮，生产队必须完成上缴任务，如果完不成，公社开会点名批评。所以，一旦产量不够，去买粮，也要完成上缴任务。大队和公社对于生产队种什么、怎么种都不干涉。

问：对于播种、施肥、打药这类生产活动由谁来决定？社员有没有意见？

答：这类事情都由队长决定，但这都是生产常识，该干什么，怎么干，多少年都是一个样，所以大家都认可，没有意见。我记得对上级推广的良种，大家开始不愿意接受，我本人也不愿接受。只是看到有人使用改良品种获得丰收，我们也就接受了。化肥也是同样道理，开始大家不愿用，后来看到化肥的确起作用，才开始用。种杂交水稻和普遍使用化肥是 1975 ~ 1976 年，但当时化肥是按计划给的，量不多，不像现在这样，施这么多肥。

问：当时社员的劳动工分是怎么计算的？

答：评工分是最困难的一件事。当时的工分标准是一天最高 20 分，

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

男劳力一般按 18 分、19 分，女劳力按 16 分算。队长无权决定谁多少分。干活完工后，由大家一起来评，每天 4 点钟收工，开始评工分，一般要评到晚上六七点。大家都像吵架一样地争，谁都想给自己多评一点，谁都认为自己干的活多，争吵不休，最后由队长按大家的意见决定每人的工分。

问：那么，您认为这种评分方法公平不公平呢？

答：相对来讲还是公平的。

问：既然这种评分方法是公平的，就不应该出现出工不出力的现象了吧？

答：这种方法只是相对公平，但很多时候还是不能做到真正公平。一些比较明显的现象，如来得早晚，是否溜号，大家都能看得到，能评得出来，还有些活，如锄草锄得是否干净，出力不出力表面看不出来，有时容易引起争议，有争议就真去检查质量，所以，这种活也能评得出来。但其他活干得好坏就不太好评了，如翻地翻得深浅是看不出来的。因此容易出现出工不出力的现象。再说，我们山区，劳动强度大，干活的质量虽然差一点，可能省不少力，所以出工不出力相当普遍。就是早来与晚来，开始的时候还能按规定扣一二分，但时间长了，被扣的人就会与队长闹别扭，再说我们队都住得比较近，大家“低头不见，抬头见”，闹翻了都不好，所以，也就不好意思再扣了。这样，大家都拖，一直拖到一两点钟才下地，四点就收工。所以就开始搞小包工，后来干脆大包干，否则，再这样拖下去肯定要拖垮了。当时，公社书记到我们队来亲自抓都抓不好，说没法办。

问：作为队长，你是否想把这个队的产量搞上去？

答：想是想，但没办法。公社书记都抓不好，我也没办法，管不了。

问：当时小包工怎样包法？大家是否乐意接受？

答：当时的小包工，一般是派几个人一起去干一项活，回来后大家共同评这项活应该给多少分。比如说定下 20 分，那么这几个人就分这 20 分。但有些活适宜包工，有些活不适宜包工。一般说，到后来凡适于包工的活都实行了包工，大家都乐于接受。但是包工也仍然解决不了干活质量好坏的问题，所以评工记分仍然有争吵，大家还是有意见。

问：如果不同的农活有不同的工分，那么农活的分派是否由队长指派？社员有没有意见？

答：不同农活的分工是由队长来指派，社员也有意见，因为不同农

活的轻重与其所得的工分并不是很相当的，既没法统一成标准，每人的看法也不一样，所以都有意见。其原因是劳动与成果并无直接的联系，所以农活的管理比工厂里的管理更难，因为它没有一个统一的标准和尺度来衡量。

问：收益分配中，人口与工分的分配结合比例是多少？有没有变更过？社员有没有意见？

答：当时的比例是人七劳三，这个比例是由公社定的。曾经变动过，有一段时期曾按人八劳二的比例分配，劳力多的人家非常不满，所以又改成了人七劳三。但社员仍有意见，特别是劳力多的家庭，出工不积极。因为我们这里是山区，主要靠人力，干一天活消耗量大，而挣的工分还不够多吃的粮食。所以都不愿出工。许多劳力都只想要基本粮，而不愿要劳红粮，当时我们为了让劳力出工，便规定从 16 岁到 60 岁（男），16 岁到 55 岁（女）的劳力都必须出工，否则连基本粮也不给。具体做法是，每年计算出每个劳力平均的出工天数，劳力出工天数少于平均天数的要扣基本粮，少一天就扣一天的基本粮，只有这样才能强迫劳力出工。

问：上缴国家、集体提留以及分配的比例是由谁来确定的？比例是多少？社员有无怨言？

答：上缴国家的比例是由公社按照该队三年的粮食亩产和田土的多少来分摊，确定后基本上不大变动，集体提留也是上级规定的，定为 30%。社员没有什么意见，因为什么朝代都要交皇粮国税，而集体提留则是供下一年生产用的种子和喂牲口的饲料，这些都是必须的，所以没意见。

问：当时社员能分到多少现金？

答：当时除了社员之间的现金往来，一般最多年景一户只能分 80 元现金，有的户甚至是向队里补交钱，特别是 1975～1978 年，由于队里没有副业收入来源，所以都是社员净补款，而且数目很小，只有几元钱。

问：农户是否能提前计算自己应分得的粮食和现金？粮食折款是按什么价格？社员私下交易的粮食价格又是多少？

答：农户根据粮食的收成一般就能大约估量出能分多少粮，因为各劳力出工多少大家心里都有数，所以也能估计出当年能分多少粮食和补多少款或进多少款。粮食折价是按国家牌价，社员私下交易的价格则是根据年份的不同和作物的不同而各异。如大米，生产队按 1 角 3 分 9 折，

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

而一般私下交易价格则要3~4角之间，高出两倍左右；而小麦则只比国家收购价高出50%左右，因为我们这里以大米为主食。其他作物黑市价也要比收购价高出50%，甚至1~2倍不等。

问：如果一个农户只分基本粮，加上其自留地的收入，再加上自养的家畜收入，是否能保证一家人一年到头有口粮？

答：一般来讲，一个农户所分的基本粮再加上其他收入能保证一年到头不挨饿，我们这里是"忙时吃干，闲时吃稀"，粮食基本上能一年到头接上。所以劳力才不愿意出工。

问：1960~1965年这段时间粮食产量是否增长较快，1966~1978年粮食产量如何？

答：1960~1965年这段时间，粮食产量增长的确比较快，因为1959年是大减产，所以比较起来粮食增产还是快的。但1966年以后，由于评政治工分，扰乱了人心，粮食生产一直徘徊不前，直到1975年以后，由于推广杂交水稻和化肥的使用，产量才有所提高，但幅度不大。

问：1965年、1966年左右是否能够达到基本的温饱？其他生产队情况如何？

答：1965年、1966年左右只能使人不挨饿，还是吃不饱，其他生产队也基本上如此，能不挨饿就行了。

问：1960~1978年这18年中，有什么因素影响粮食产量吗？

答：我们这里1975年或1976年有一次大旱对产量影响较大，再就是1970年左右，割资本主义尾巴，又不准开荒，所以粮食总产量上不去，而人口却不断增加，因此人均粮食产量一直不能提高。

问：你们这里是什么时候开始包产到户的？

答：我们这里是从1979年开始实行作业组，当时实行作业组是上级让分的，目的是为了便于管理和提高生产积极性，分到作业组后，粮食产量提高了不少，到1981年、1982年开始搞包产到户。

问：你们这里农作物的耕作方式有没有变化？

答：没有。我们这里一直是大小季，小麦、油菜和水稻、苞谷轮作，没有什么耕作方式的变化，亩产量也没有较大变化，所以人均分粮大体保持在300斤左右。

问：当时农业基本建设，如水利建设、土地改造有没有搞过？

答：没有，主要是靠天吃饭，就是现在也还是靠天吃饭，因为打一

口井需要几万元甚至十几万元，还不一定能打出水来，投资不起。

问：当时自留地的亩产量和集体的产量相比要差多少？

答：集体种的地亩产量要比自留地产量少一半，如油菜，集体的亩产量为40~50斤左右，而自留地的产量则达100斤左右。自留地的产量要占总产量的30%~40%。

问：就你们队来看，人数比较少，而且基本上只有两姓，应该说大家容易齐心协力把生产搞好，但为什么生产一直搞不上去呢？

答：不行。开始时还能齐心协力，可后来政治工分扰乱了人心。再说工分评议一直都有意见，所以到后来人心散了，都不愿多出力，这样管理起来也很困难，想把生产搞上去是很不容易的。

问：从你们生产队账上看，每年都有很多户要补款。而且从当时情况看，补款数额还相当大，他们是否每年都能补上呢？

答：还能补上。因为社员自己都有自留地，种一些油菜籽，卖点钱，再者，家里养的家畜也能卖几个钱。而且队里规定，拿不来钱的，就把口粮扣下，要拿钱来领粮，所以总能补上，不存在空款和欠债现象。

问：队长和会计以及其他队干部的工分是如何记的？

答：队长和其他队干部平时只有干活才有工分，不干活没有工分，开会时给记一天的工分，但公社管饭，所以能赚一顿饭吃。平时队长还要带头干活。

问：当时你作为队长，工作是不是很积极？很想把生产搞上去？

答：想是想，但一来比较难管，管也管不好，二来，1968年、1969年被批斗过，也不那么积极了，吃力不讨好，何苦呢！我们有一句谚语：菜当三分粮，辣椒当衣裳。一年能分300多斤粮食，人人都不挨饿就行了。

问：整个20世纪70年代粮食产量和农业生产有什么重要变化？

答：1970~1978年之间粮食产量大体持平，1976年、1977年开始施用化肥和推广杂交苞谷，使粮食产量有所提高，如苞谷亩产200~300斤，而杂交苞谷达500~600斤。

农村集体化问题调查材料G3“低收入” 社员访谈记录

时间：1994年5月20日上午9时，地点：贵州省湄潭县湄江镇高山行政村筲基湾村民组，被访者：村民甘加应 。（甘加应一家在1973~1978年间由于人口多，劳力少，在原筲基湾生产队属低收入者，因此，年年向生产队补交100多元钱）

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

问：从我们收集的资料上看，当时你们家属于劳力少，工分少，年终分粮超出你家工分值这种情况，对这种分配方式你有什么想法？满意还是不满意？

答：当然不满意。尽管当时年年要补交100多元，但还想多交些钱，多分到点粮，但生产队的粮食产量太少了。

问：既然这样，你应该关心生产队的集体生产，因为如果生产的粮食多了，你就可以多分一部分了？当时你是否努力劳动，使生产队的集体生产更好一些呢？

答：不会的。因为再多劳动也只能获得其中的3分，而其余7分都作为基本口粮平均分掉了。再说，由于劳动强度大，劳动时吃粮多，一个劳力劳动一天，分得的劳红（工分）粮还不够多吃的粮呢。我们这里有句老话：忙时吃干，闲时吃稀。忙时一个劳力一顿能吃一斤干饭，一天就是两斤多粮食；而闲时只要一斤多点就够了。这样一算，忙时一个劳力要比闲时多吃七八两粮食，当然不愿意多出工，多劳动了。

问：既然不愿多出工，那么是否有其他收入来补充自家的收入呢？

答：不出工，主要是在自家的自留地里干活，在家里干一分就得一分；不像在生产队里干活，干十分才得三分。另外，不出工还能在家喂猪、喂牛，也可以增加点收入。

问：你对当时的队干部有没有意见？

答：对他们没有意见，因为队长是大家选的，还是比较公正的。

问：你认为他们是否多吃多拿呢？

答：没有。因为当时我们队比较穷，基本上是分光、吃光，收获下来的粮食除了上缴国家的，剩下的基本上都分光了。所以，想多吃多拿也是不可能的。但有的生产队还是有多占、多拿的，比如当坝生产队，他们的队长经常陪上级来的人吃喝，但我们队没有。

问：你对上缴国家粮食有什么看法？

答：能有啥看法！皇粮国税是什么时候也免不了的。不过我们队的田土少，所以上缴得也少，而当坝生产队由于有30亩旱涝保收田，所以上缴国家的比例最大。他们队的上缴数占全村11个生产队总和的1/3。

问：那么上缴国家的粮食数是按什么定的？是不是收得越多，交得越多？

答：不是。上缴国家的粮食数是根据田土数来计算的，公社根据各

队某3年的粮食产量来决定每个生产队的上缴数，所以生产得多，上缴的并不一定增加。

问：你们家自留地有多少？自留地的收入大体要占到你家总收入的多少？

答：自留地人均1.8分，我家共有一亩半，自留地的收入占全家收入的40%左右。因为自留地种得比较仔细，下的工夫多，所以产量比集体的高一倍。那时候集体生产出工不出力，收下的往往不够分配的，比如，当时全队连两千斤油菜籽的国家征购任务都完不成，可现在，我们一家也能交上。

问：你们队和其他队相比，收入是高还是低？其原因是什么？是不是管理上的问题？

答：我们队和其他队相比，收入是低一些。原因是田少，土多。本来我们队的田土是比较多的，后来因为1960年的劳力平调，调走了一部分，而1964～1965年又进行“四固定”，我们队人少，平调的劳力回来了，而田土却没有调回来，因此人均田土少，不是管理上的问题。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附录四　第四部分附件

土地制度建设试验区的数据分析

农村改革试验区办公室在土地制度建设中，除了总结文中提供的10个案例，还配合案例进行了深入的数据分析和效果评价，其中有些重要结论在试验区内部已形成共识；有些已经进入决策；有些则还有待于进一步的研究。

一、贵州湄潭土地制度变革的成效分析①

主要可从三个方面来对这一制度变革进行评价。

1. *承包农户对土地的基本预期*

我们主要通过农户对土地的投入指标来考察其对土地的基本预期。根据1989年和1992年两年的监测数据，通过处理得出表1和表2的结果。

表1　　1989年农户投入表　　（样本农户1152户）

	化肥、农药种子费用（元/亩）	农家肥施用量（担/亩）	劳动力投入量（天/亩）	粮食亩产（斤/亩）	人均耕地（亩/人）	农户数（户）	在总样本中的比重（%）
样本农户平均值	49.04	91.54	65.43	568.77	1.22	—	—
亩投工大于平均值	58.62	102.8	118.61	640.67	1.08	391	34
亩施农家肥大于平均值	70.43	462.38	100.38	672.36	0.91	147	13
亩化肥、农药、种子费用大于平均值	77.93	108.6	77.71	645.34	1.01	456	40
粮食亩产大于平均值	59.23	95.03	75.3	795.78	1.86	502	44

① 蒋中一、陈子光、潘苏文：《贵州省湄潭县土地制度变革分析》。

表2 **1989年农户投入表** **（样本农户1145户）**

	化肥、农药种子费用（元/亩）	农家肥施用量（担/亩）	劳动力投入量（天/亩）	粮食亩产（斤/亩）	人均耕地（亩/人）	农户数（户）	在总样本中的比重（%）
样本农户平均值	59.12	46.57	68.66	760	1.1	—	—
亩投工大于平均值	75.39	55	124.43	824	0.99	435	38
亩施农家肥大于平均值	73.96	85	87.86	848	1	439	38.4
亩化肥、农药、种子费用大于平均值	102.47	56.49	86.27	863	0.97	437	38.17
粮食亩产大于平均值	66.6	53.15	75.26	1054	0.95	513	44.8

从表1、表2中数据可以看出，在人均耕地的平均水平1992年比1989年减少0.12亩的同时，每亩上投入的平均水平除了农家肥外都呈上升态势（注：1989年农家肥的投入数据可能有误），粮食的产出水平也由1989年的280公斤上升到1992年的380公斤。此外，在样本农户中，高于平均值的样本农户占总样本的比重是上升的。其中，劳动投入高于样本平均值的农户比重由1989年的34%上升到1992年的38%，农家肥投入高于样本平均值的农户比重由1989年的13%上升到38.8%。从农户对土地的各种投入和土地的产出情况可推出，1989～1992年期间，农户对土地的投入预期是比较稳定的。

2. 农户对土地制度变革的态度

表3 **1989年农户意向问卷统计表** **（样本农户1152户）**

		人均耕地平均值（亩/人）	投工平均值（个/亩）	粮食亩产平均值（斤/亩）	农户在总样本中的比例（%）
样本平均值		1.22	64.7	567.7	—
承包期内，增加人口不再分地	赞成	1.3	59	552.69	50
	不赞成	1.1	70.28	569	36
承包期满后土地应维持现状	赞成	1.36	60.68	586	48.36
	不赞成	1.08	68.46	549.6	51.56

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

		人均耕地平均值（亩/人）	投工平均值（个/亩）	粮食亩产平均值（斤/亩）	农户在总样本中的比例（%）
党的政策变化快，总让人心里不踏实	赞成	1.23	62	597.5	36.25
	不赞成	1.21	61	542.7	27.68
种田是农民的本分，丢了土地就丢了命根子	赞成	1.25	63.5	550	75.9
	不赞成	1.18	62.7	614.9	13.3
离开家到外面谋生，总让人心里不踏实	赞成	1.26	61.5	560.9	44.9
	不赞成	1.2	59.8	551	32

表4　　1989年农户意向问卷统计表　　（样本农户1152户）

		人均耕地平均值（亩/人）	投工平均值（个/亩）	粮食亩产平均值（斤/亩）	农户在总样本中的比例（%）
样本平均值		1.09	68.49	761	—
承包期内，增加人口不再分地	赞成	1.16	70	775.36	67
	不赞成	0.93	64	743	23
承包期满后土地应维持现状	赞成	1.19	67.15	767	51.26
	不赞成	0.99	69.7	755.6	47.95
党的政策变化快，总让人心里不踏实	赞成	1.08	63.9	702.87	26.9
	不赞成	1.12	78.4	813	37.4
种田是农民的本分，丢了土地就丢了命根子	赞成	1.1	67.3	755.5	71.54
	不赞成	1.07	79.3	614.9	13.3
离开家到外面谋生，总让人心里不踏实	赞成	1.13	68.46	720	45.7
	不赞成	1.08	71.85	811	32.4

从表3、表4可看出，在对“在承包期内，增加人口不再分地”的政策反映中，持赞成态度的农户占总样本农户的比例由1989年的50%上升到1992年的67%；在对“耕地承包期满后，您认为采取哪一种土地制度为好”的选择中，选择“维持现状，延长承包期”的农户占样本农

户的比例由1989年的48%变为1992年的51%；在对"党的政策变化快，总让人心里不踏实"的选择中，赞成的比例由1989年的36%下降为1992年的27%。农民对此项土地制度的变革的接受程度在提高。

从表中我们还可以发现，在对上述三项的选择中，选择了"赞成"项的农户，其人均耕地占有水平明显高于平均水平，选择了"不赞成"项的农户，其人均耕地占有水平则低于样本平均水平。这可以说明两个方面的问题，一是农户对土地制度的认可程度主要取决于该项制度对其自身利益的影响，对于既得利益者来说，他们希望通过政策的稳定来维持这部分利益；二是不管农民对土地制度变革认可程度如何，人口对土地的压力是客观事实，要使该项土地制度变革稳定下来，必须想办法减轻人口对土地的压力。

3. "增人不增地"对人们生育观念的影响

这里我们把农民对1992年和1989年的监测数据中有关生育意愿问题的回答作一个对比。在对"由于新增人口不分土地，所以我们不愿多生孩子"的回答中，做出了肯定回答的农户比例由1989年的38%上升到1992年的41.87%。究竟"增人不增地"这一政策改变人们的生育观念是否有影响，还需要更进一步的研究和验证。

二、山东平度土地制度改革的成效分析[①]

蒋中一等曾对平度的"两田制"做过专门的研究。他们先是随机抽取100个村作为调查的抽样。对100个村按人均收入水平排队，以村有耕地面积为抽样指标，等距离选取11个样本村；在每个样本村内按农户的人均收入水平排队，以农户拥有的耕地面积作为抽样指标，等距离抽得121户农户；在此基础上进行抽样调查，有效样本数为120户。

1. "两田制"打破了耕地均分的格局

在对120户农户耕地数量分布进行正态模拟时，由于无法取得样本农户在实施"两田制"改革前的有关数据资料，所以选取非样本农户（70户）在"两田制"改革之前（1987）的耕地资料进行正态模拟，得到图1所示的两条曲线（草图）。

① 蒋中一、陈子光、贾彦海："平度市的'两田制'改革和政策效果分析"，《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

从图 1 可以看出：L1 是实施“两田制”改革后样本农户人均耕地形成的正态分布，这是耕地承包过程中采用竞争机制和社区组织适当行政干预相结合的措施所取得的分配结果。过去人们担心，为了迎合某种政策目标，在土地制度变革中采取了强制性行政干预，其结果必定会破坏土地分配的公平原则（土地分布呈非正态分布状态），而 L1 曲线较为修匀的状态证实，“两田制”改革过程中的组织实施干预的有效性都是相当好的，农民的自主意愿和基本的公平原则得到了尊重，从社区政府施政的角度来评价，L1 曲线的耕地分配是一项出色的政绩。L2 曲线是“均田制”下人均耕地的正态分布，耕地的均分程度是相当高的，耕地分配的基尼系数仅仅为 0.14。因此，曲线 L2 和 L1 相比，平度市农村“两田制”改革确实在一定程度上打破了耕地均分的既定格局，大约有 1/3 农户的耕地作了调整，这是竞争机制引起的变化。

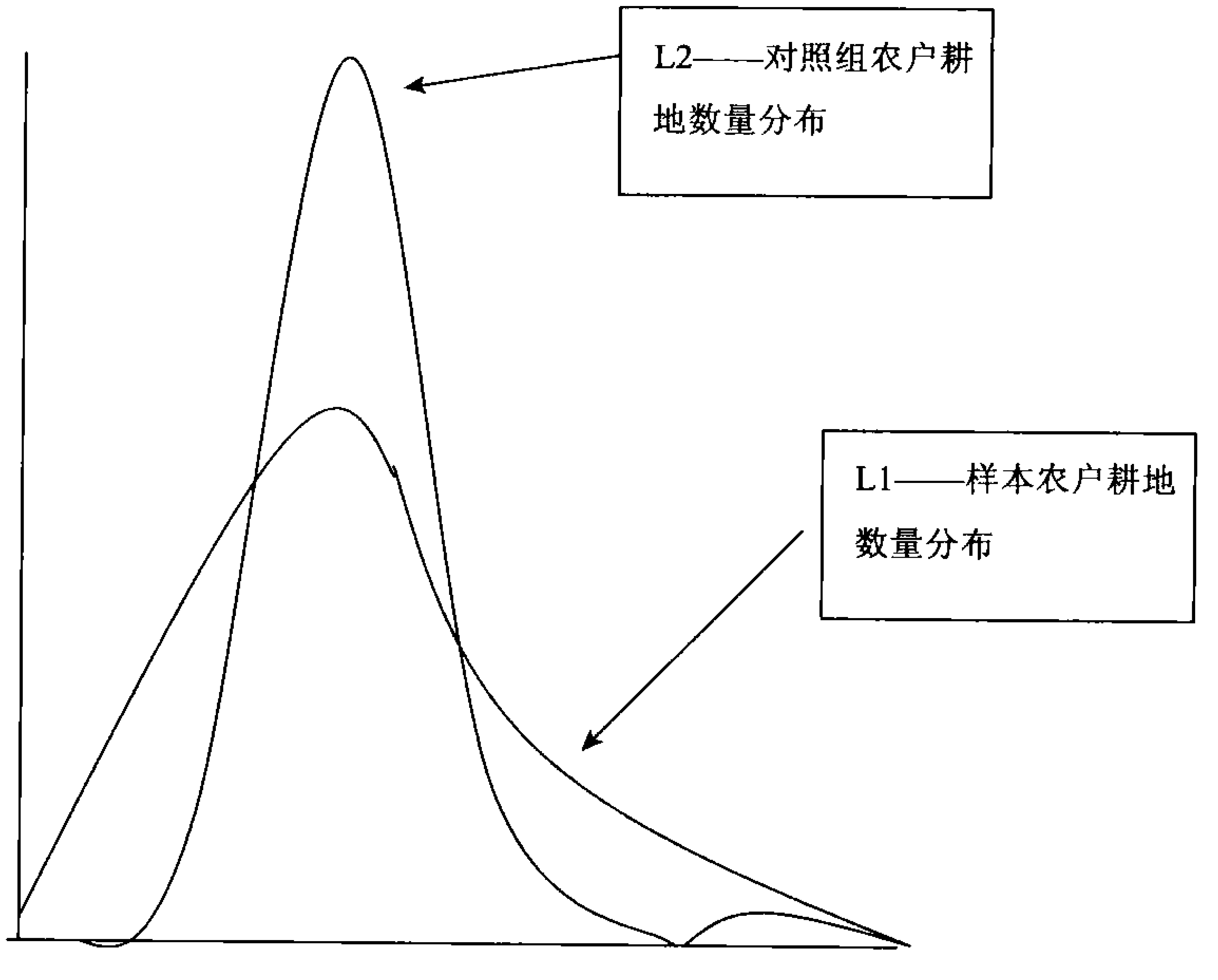
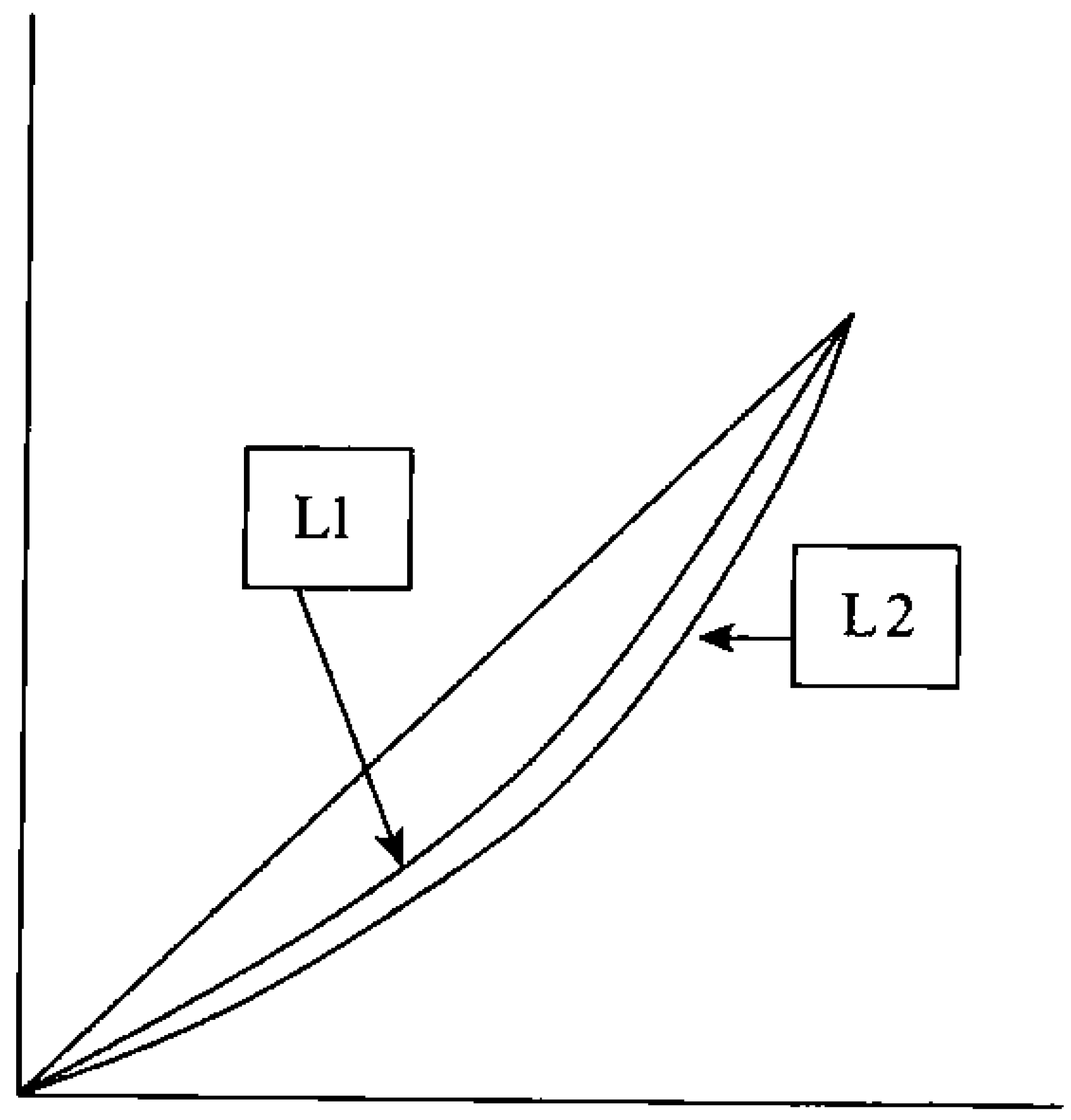


图 1

2. 公平原则基点的转移

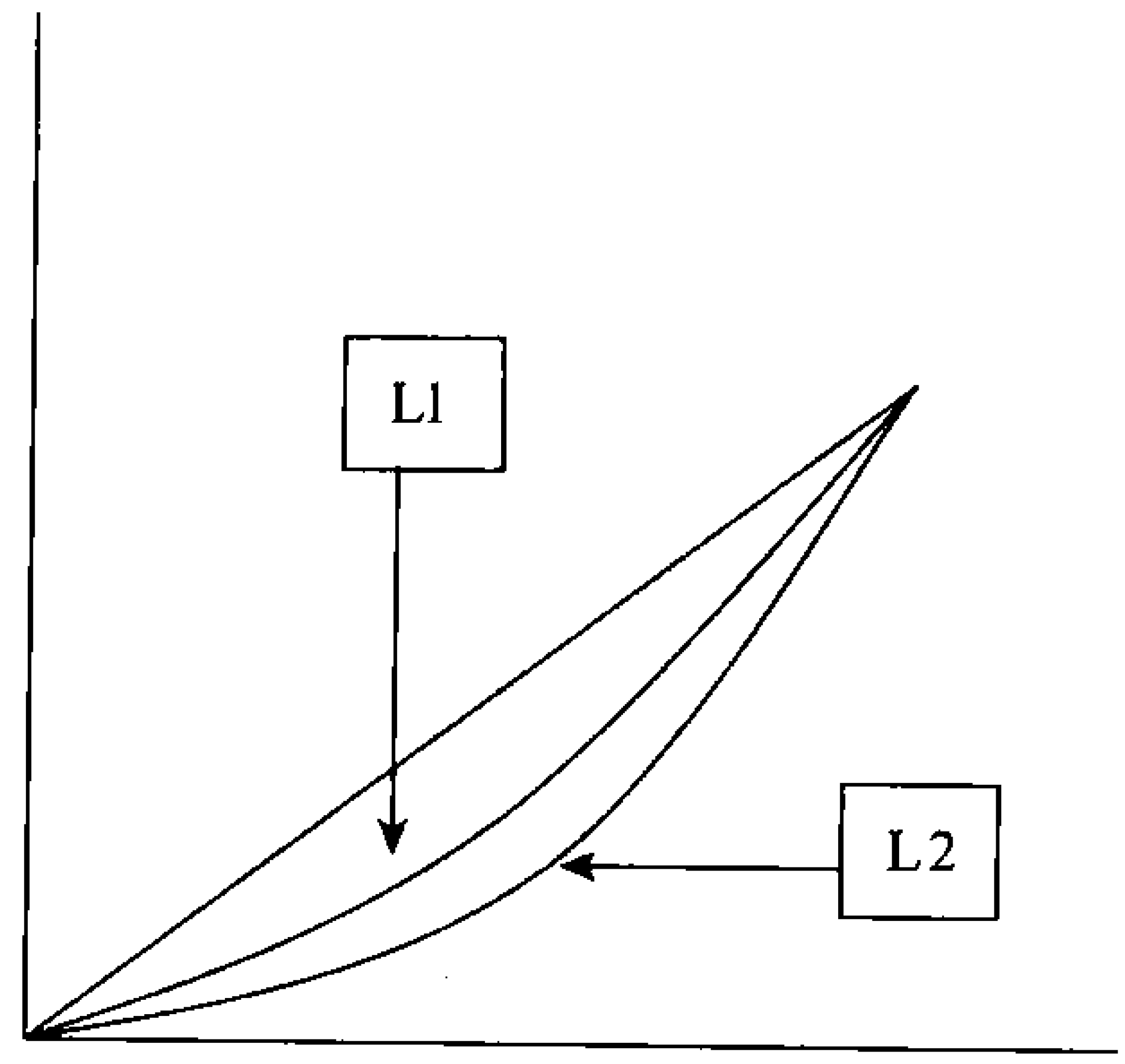
我国人均耕地不足 1.5 亩，农户家庭又必须承担大部分的社会保障职能，因此在考虑任何重大的农村经济改革政策中，维护社会公平的原则必须置于首位。家庭承包制始于耕地均分，就是因为维护这种公平的价值观会极大降低制度改革的费用。但“均田制”导致了耕地经营效率

的损失，在家庭承包制运行数年之后，引起了越来越大的社会关注。如何在既要维持社会公平原则，又要适度改变耕地均分的格局的两难选择中进行均衡，平度市农村“两田制”改革的试验是一种极为有效的探索。对样本农户的户收入、户有耕地和人均收入、人均耕地这两组对应的调查指标，以洛伦兹曲线分别模拟其不均等程度，得到了图 2 和图 3。



L1 ——人均收入的洛伦兹曲线
L2 ——人均耕地的洛伦兹曲线

图 2



L1 ——户均收入的洛伦兹曲线
L2 ——户均耕地的洛伦兹曲线

图 3

无论是从人均指标所作的统计分析结果（图 2），还是从户均指标所作的统计分析结果（图 3）来看，耕地分配的不均等程度都大于收入分配的不均等程度。计算得到的基尼系数见表 5。

表 5　　户均指标和人均指标的基尼系数

	户均指标	人均指标
耕地分配的基尼系数	0. 31	0. 28
收入分配的基尼系数	0. 24	0. 26

以上的统计分析结果表明：第一，计算得到的基尼系数都不大，反映出平度市农村在耕地分配和收入分配的总体都较为平均，维持了农村社会的公平原则。第二，值得注意的是，耕地分配的基尼系数都大于收入分配的基尼系数，表明“两田制”改革成功地把维持公平原则的基点从耕地分配的均等转移到了收入分配的公平。**其普遍意义在于，从资源**

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

公平（土地均分）到收入分配公平，在目前农村经济发展水平阶段内，都起到了维持社会公平原则的作用。平度市农村的改革以收入公平代替了资源公平，使资源被置换出来，就为引入市场机制，促使资源得到更为有效地利用打下了基础。这就是平度市耕地制度改革的成功之处。

三、江苏苏南地区土地规模经营成效分析①

江苏省试验区办公室组织了对3县（市）33个示范村1988～1993年的监测，获得了大量数据资料，并召开论证会邀请专家进行分析，多数专家认为：在规模适度、经营得当的前提下，能够稳定提高农业生产的劳动生产率、土地产出率、粮食商品率这“三率”水平。规模经营单位取得的其他成效如下：

1. 促进了试点乡村和农民增加对农业的投入

试验区比较完善的农业积累机制的建立，确保了农业的稳定发展。据33个示范村监测资料反映，1988～1993年的6年间，33个示范村共筹集建农资金4190.47万，其中，来自国家拨款620.08万元，占筹资总量的14.8%，村均18.79万元，年均103.35万元；集体经济组织建农基金3287.12万元，占筹资总量的78.4%，村均99.61万元，年均547.85万元；农民自筹283.27万元，占筹资总量的6.8%。开展试验6年中，示范村累计用于农业投入资金3786.72万元，亩均860多元，加上原有投入亩均300元左右，已提前实现并超过亩均总投资1000元的设计目标。

2. 实现了加快发展农业基本建设目标，改善了农业生产条件

据对33个示范村的追踪监测，到1993年，累计投入农田基本设施建设资金1256.37万元，占农业投入资金总量的33.18%，村均38.07万元，年均209.4万元，亩均276元，中拖通达面积42548.62亩，占总耕地的97.1%，其他配套设施建设已基本形成体系，为农业生产提供了良好的基础条件（见表6）。

---

① 《全国农村改革试验区苏南土地适度规模经营研讨论证会试验报告》，江苏省农村发展研究中心1994年9月。

表6　1988～1993年33个示范村农业生产配套设施建设情况表

	单位	1988	1989	1990	1991	1992	1993
大中拖通达面积	亩	36522.93	38009.35	38082.33	38432.33	38680.56	42548.62
机　　库	平方米	5135.5	7466	8046	9542	9506	12147
村　　均	平方米	155.62	226.24	243.82	289.15	288.06	368
仓　　库	平方米	8493.8	9932.2	11029.2	10347	11672	16581
村　　均	平方米	257.39	300.98	334.22	313.55	353.70	502.5
亩　　均	平方米	0.17	0.21	0.24	0.22	0.26	0.38
晒　　场	平方米	34853.7	43796	53730	53425	61366	74631
村　　均	平方米	1056.17	1327.15	1628.94	1618.94	1859.58	2261.55
亩　　均	平方米	0.71	0.94	1.17	1.16	1.36	1.70

示范村累计用于添置农业机械的资金总量达923.34万元，占农业总投入的24.38%，村均27.98万元，年均153.89万元，拥有农机总动力2.31万千瓦，村均700千瓦，亩均0.53千瓦。农业机械化水平大幅度提高：33村1993年机耕率为100%，比1988年提高10个百分点；机开沟率82.5%，比1988年提高30个百分点；机植保率100%，比1988年提高45个百分点；三麦机收率99.6%，比1988年提高67.6个百分点；水稻机收率近50%，比1988年提高40个百分点；灌排全部机械化。根据无锡县测算，**机械化水平的提高使得每亩年活劳动投工量由70年代的60多个减少到约15个，机械化程度高的示范村年亩均活劳动投工量已不足10个**。示范村1988～1993年末农业机械拥有情况见表7。

表7　1988～1993年33个示范村拥有农业机械情况表

		单位	1988	1989	1990	1991	1992	1993
农机原值	总值	万元	765.23	970.19	991.75	1070.35	1202.45	1254.2
	1. 村均	万元	23.19	29.4	30.05	32.44	36.44	38.01
	2. 亩均	元	156.09	206.74	215.47	232.44	265.77	286.11
农机动力	总动力	千瓦	15939.9	18506.34	19109.5	18761.1	19580.8	23101.2
	1. 村均	千瓦	483.03	560.8	579.08	568.52	593.36	700.04
	2. 亩均	千瓦	0.33	0.39	0.42	0.41	0.43	0.53

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

续表

			单位	1988	1989	1990	1991	1992	1993
农作机械配套情况	大、中拖拉机	总数	台	93	118	121	138	147	162
		村均	台	2.82	3.58	3.67	4.18	4.45	4.91
	插秧机械	总数	台	75	93	125	143	147	154
		村均	台	2.27	2.82	3.97	4.33	4.45	4.67
	收割机械	总数	台	85	120	130	153	163	191
		村均	台	2.58	3.64	3.94	4.64	4.94	5.79
	其中	联合收割	台	74	99	107	136	148	161
		村均	台	2.24	3	3.24	4.12	4.48	4.88
	植保机械	总数	台	264	268	375	393	367	408
		村均	台	8	8.12	11.36	11.91	11.12	12.37
	运输机械	总数	台	48	77	59	116	164	221
		村均	台	1.45	2.33	1.79	3.52	4.97	6.70
	排灌机械	总数	台	224	232	227	243	244	269
		村均	台	6.79	7.03	6.88	7.36	7.39	8.15

示范村累计用于服务体系建设投入资金总量904.29万元，占农业总投入的23.88%，村均27.4万元，年均150.72万元，目前格局是村村健全了服务体系，并全部达到了“五有六统一”标准，农户的农事作业尤其是规模经营农户的产前、产中、产后服务大部分已由服务体系承担。累计用于科技兴农、桥梁、中拖道路等其他方面的投入总量702.72万元，村均21.3万元。

附录五　书评：回归中国，回归农民

——读温铁军的《中国农村基本经济制度研究》

何慧丽①

摘要：本文从研究前提、基本概念、基本命题、研究方法，以及关注的对象群体等角度，对温铁军的《中国农村基本经济制度研究》一书进行解读，主要观点是：百年中国社会发展的主要矛盾及其所规定的本质，成为中国农村经济制度变迁的制约性前提；“小农村社经济”、“三农”等基本概念是生发于中国本土现实基础上的；作者阐发了适合于解读“中国”农村基本制度安排的命题；研究路径是在对既有理论“证实”或“证伪”的同时，进行从实践到理论的研究；其关注百年中国的农村基本制度变迁，归结点就是关注农民。

温铁军的《中国农村基本经济制度研究》，对农村经济研究的本土化做了突出的努力，这种努力可归结为：回归中国，回归农民。下面试从五个方面谈之。

一、百年中国社会发展的主要矛盾及其所规定的本质，成为中国农村经济制度变迁的制约性前提

每一种社会形式，都决定于它的主要矛盾及其所规定的本质。百年中国社会运动的特殊矛盾性，主要是两方面之间的矛盾性：一是日益加剧的人地关系紧张这一国情压力，二是追求被西方主导的工业化发展的宏观环境制约。这种矛盾性所规定的百年中国问题的本质是：“一个资源禀赋较差的、发展中的农民国家，通过内向型自我积累追求被西方主导的工业化的发展问题。”（温铁军著：《中国农村基本经济制度研究》，中

① 作者是中国农业大学人文与社会发展学院副教授，曾在河南开封挂职锻炼达5年之久，是当代新乡村建设运动的主要参与者之一。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

国经济出版社2000年版，第15页，以下均只注页码）

作者多次强调：人多地少的"内生性结构变量"，和国家追求工业化、现代化的"宏观环境变迁"，是百年中国农民、农业、农村问题的根源。竖看中国近现代史、当代史，其本质是反映了一个发展中国家的发展问题，亦即城市化和工业化如何从高度分散而且剩余量太小的小农经济提取积累的问题。具体而言，20世纪上半叶以农民为主体的社会革命，从现象上看是农民贫困和农业破产，但本质上，则反映了高利贷和工商业资本与农民之间的主要矛盾，反映了汲取工商业资本的"剪力差"和金融资本的高利贷剥夺农民导致农村衰败、农民破产、社会动荡的问题。再看20世纪50～70年代的集体化：当时的主要任务是中央政府主办的国家工业化要进行资本原始积累；所有在农村发生的从合作社、集体化到村社集体经济的一系列制度变迁，只是这个特殊历史时期宏观环境制约的结果。集体化制度本来就不是为农村经济发展而设计的，因而又成为农民收入和农村经济发展长期徘徊的障碍。改革开放之后，矛盾的实质，从内部看是人地关系的更加恶化；从外部看，一方面是城市工商业资本和金融资本继续从农业提取剩余的老问题，另一方面是城乡对立的二元结构使"人地关系高度紧张"的基本国情矛盾更为严峻。这些，又成为当前农民难以从总体上大幅增收的根本制约。

总之，中国人多地少的"内生性变量"和不得不追求工业化的"宏观环境"的制约，这一对社会主要矛盾，是"中国式"的。研究中国农村经济状况不能不首先考虑这一点。

二、从中国本土现实出发，提出了"小农村社经济"、"三农"等"中国特色"的概念

在中国这块土地上，让局外人费解的"中国特色"的、变动中的现实太多了，农村的现象和现实问题有着"极为繁难而且不断翻新的特性"（P274），但在理论研究和借鉴上很少有什么现成的概念可以概括和解释。如果不从实际的现象出发提炼出一些概念，而直接套用外来的概念去做中国的农村研究，就会由于地基不牢而使研究凌空蹈虚。

作者试着在实验调查的基础上提炼出一些概念，如"小农村社经济"。所谓"小农村社经济"，是一种以农村血地缘为边界的、内部化的"两级构造"（村集体和农户）、"两权分离"（村集体共有，使用权归农

户）的土地产权关系。这是一种对内不排他而对外排他的产权关系。之所以对内不排他而对外排他，是因为村集体作为法律上的土地所有者，客观上以通过集体对村社内部人口分配土地的方式来承担对村集体每个成员的社会保障。这个概念与近代日本、韩国、中国台湾等东亚国家和地区的农村基层经济主体不同，它们只有完全私有化的“小农经济”，并无村社内部共有制经济。因此，无论从现实出发还是从法律角度，在相当长的时期内，小农村社经济都是我国农村社会经济的基本类型，因而也是我国的经济学理论研究在农村立论的基础。（P21～22）

紧接着，作者提出了“三农”的概念，并认为“三农”的提出解决了中国农经理论立论的对象问题。他用一些数据来描述农村问题是多么地有“中国特色”：“据90年代初期的统计，我国农地产出商品化率大于30%的农户仅占15%，有50%的农户商品化率为0；其他35%的农户介于二者之间。也就是说，85%的农户处于自给半自给状态。”（P22）改革开放了十余年，中国农村中仍有85%的农户处于自给半自给状态，农地产出的商品化水平之低，可见，农地对农民主要体现的是社会保障功能，绝大部分的农民离不开土地，离不开农村，而有限的土地则主要种用于生活保障的粮食，无论在土地上进行什么样的大规模产业结构调整都难以有成效。所以，“中国农经理论界面对的问题，应该是农民、农村和农业这‘三农’问题”，其研究对象与在西方作为微观经济科学的“农业经济学”的基本研究对象有根本差异。（P22）

三、阐发了适合于解读“中国”农村基本制度安排的命题和观点

以中国自身特殊的主要矛盾为分析前提，在生发于中国本土现实的概念的基础上，作者阐发了大量的解读“中国”农村基本制度的命题和观点。这里仅举出若干。

对于发生于20世纪70年代末80年代初期的“大包干”，作者认为：大包干的实质是“均分制＋定额租”，是一种形成制度改变的交易：“政府向村社集体和农民在土地和其他农业生产资料所有权上的让步，换得的是农村集体自我管理和农民必须的自我保障”（P275）。人们根据马克思主义的传统理论和西方的经济学理论所主张的“土地本来应该是农业最基本的生产资料，是农村最主要的财产”的观点，得出了这样的看法：

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

大包干实现的既是农民作为生产者和生产资料的直接结合，也是财产的创造者与所有者的直接结合，这是对农村生产力的解放。但是，这种看似“真理”的认识，其实并没有抓住“大包干”这一事物的更本质的方面。换句话说，中国农村的土地占有关系不仅是农村最基本的财产关系，也由于是社会保障这种公共品开支的来源而成为农村最基本的政治关系。因为城乡二元结构的体制下，政府不完全承担对9亿农民的社会保障职责；再加上人地关系高度紧张的压力，土地不可能主要体现生产资料的功能，而是主要体现农民的“福利”功能，成为农民安身立命的最主要的生活保障。在此基础上，作者认为：“如果不能通过加速农村城镇化进程把土地上超载的农村人口大幅减少，这种两权分离的残缺产权就是可行的、合理的、长期的制度安排”（P284）。所以，在分配土地时就得考虑公平和效率兼顾而推行“大包干”，而不是推行只顾效率的土地私有化。

对农户的“兼业化”行为，作者的判断是：“粮猪型”的兼业方式，是我国人地关系紧张的国情矛盾和市场机制的制约下农户的适应性反应和合理选择。而一般研究对农民兼业化是持批评意见的，认为这种农民保留从商品经济向自然经济“退出权”的特征，一定程度上阻碍着农村要素跨社区流动和规模经济的形成；也认为这是农业劳动生产率长期低下、农业投入水平难以进一步提高的主要制约因素。而作者的看法是：在国家不可能承担农民社会保障开支的二元结构体制框架内，农民的这种选择也是符合小农理性的；在市场风险较大的情况下，农户的兼业化，“有利于农户经济利用内部整合机制，规避经营风险，有利于充分利用农村剩余劳动力，增加农民收入，间接地也能够对农业投入起保证作用”（P363）。作者认为，只要农户经济以基本生存保障为首要目标是长期现象，“粮猪型”（再加上外出打工型）小农就必然是我国农户经济的基本类型，而小农村社经济内部兼业化和专业化并存，就成为农村发展的长期趋势。

作者在中国农村的税费制度上的见解也很独特。人们一般认为农村税费应该来源于对农业剩余的分配，应该用于对农村的公共品开支和农民的社会保障。但是作者却不这样看。他说：“在中国这样的农村人口占70%的农民国家，事实上任何政府都既不可能对农村提供全面的公共品，也无法与高度分散的9亿农民进行交易……我们对中国农村税费问题的

研究，基本上不可能套用西方市场经济条件下、建立于公民社会基础上的税费概念；也不能寄希望于传统的政治手段。”（P409）急于建立类似于发达国家的税费制度的结果是使农村税费分配问题越来越与农民负担相关：“现象上看是税费征收多少、负担或轻或重的问题，本质上看是在农民的农业剩余越来越少的情况下，政府维持农村现行管理体制的制度成本越来越高。”（P409）

四、在研究路径上，中国的问题只能是在对既有理论“证实”或“证伪”的同时，进行从实践到理论的研究

在研究路径上，可以根据实际情况对既有理论“拿来”，进行“证实”或“证伪”。作者其实一直重视从西方主导的经济学研究中汲取适合中国国情的理论，一直坚持有理论指导地进行与实践相结合的社会经济试验。正如作者所说：“好在我原本不是理论工作者，自己没有‘本本’，因此能够不断虚心向理论界学习，并有特殊条件在自己从事的农村试验区中身体力行。”（P2）这从作者对新制度经济学的组织创新、制度创新、交易成本等理论的借鉴上，对发展经济学理论的关于经济增长与制度和体制等的理论观点的借鉴上，从对原苏联经济学家恰亚诺夫（chayanovan）为代表的“自给小农学派”的借鉴上，均可以体会到这一态度。毕竟，既然一切已有理论作为对人类经验提炼出来的记忆，为人类所共享，必然还是会有或多或少的借鉴意义的。

但总体上而言，作者坚决反对概念污染和照抄照搬。诚如其所说：“中国至今仍然是一个农村人口占绝对比例的农民国家，无论什么思想理论，都必须合于国情。”（P8）这一独特的基本国情，使得“中国农村发展的必然趋势和基本模式，既不可能是外生变量决定，也不可能移植外国，因此对我国农村问题的认识就不能照搬外来的理论去解释”（P2）。如作者认为中国农经理论界面对的问题是“三农”，而不是单纯的农业问题，“这与在西方作为微观经济科学的‘农业经济学’的基本研究对象有根本差异，因此照搬过来的‘农业经济学’在中国可能不适用，不能作为农村经济与发展的指导理论。”（P8）作者真正的姿态是：批判性地“拿来”，进行“证实”或“证伪”。“科学研究的一般方法应该是沿着前人研究的技术路线反复试验，如果不能得出同样的结果，则前人的结论被‘证伪’”（P139）。他从农村改革实验区的实际工作出发，从客

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

观立场进行观察，拿了先后两种主流意识形态制约下的主流经济学派的理论观点，及其映射出的政策规范，直接到农村实际中去验证。作者强调："本书尽力避免理性化的价值判断，根据被试验过程证伪或证明的结果所归纳的，仍然只是有待于理论家们去升华的初步感性认识。"（P24）

作者坚信，从根本上而言，研究中国的问题只能从脚下的这块热土出发，进行从实践（包括历史进程和现实中的成千上万人的实践）到理论的研究。作者尝试以下研究方法：一是提出两个基本矛盾（人多地少的基本矛盾和城乡二元体制的基本矛盾）和两个历史阶段（国家总体上的后工业化阶段和地方上的前工业化阶段）作为分析框架，注重对国家工业化导致的宏观制度变迁作分析；二是注重百年中国农村的每一历史阶段上的当事者、见证者等作为微观主体进行文献资料的搜集、调查和对比分析；三是直接从社会实验的操作过程中，综合社科研究中的各种定性、定量手段进行萃取、归纳。**总之，是寻找脚下这块热土上的历史和现实中所发生的尽可能全部的、本质的、关键的材料，进行"去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里"的分析，进行从实践到理论的研究。**如在研究旧中国的"两田制"和"两权分离"的内生性制度安排、旧中国农业的商品化与相关制度问题时，尽可能广泛地收集前人的各类调查研究成果，不论各派政治背景，对各类调查提供的数据按年代排序，分析土地集中抑或离散的趋势。又如在农村集体化成败得失问题的研究中，对所提供的农村基层生产队"集体化时期台账分析"和对当年经历过集体化的干部、社员"访谈调查"。至于充满全书的大量的来自实验区第一手的统计图表、第一手典型案例和访谈记录，为全书的观点提供了有力的佐证。百年中国农村的事情的全体、本质就是通过这样的认识途径而浮现出来。这种从本土上成千上万中国人的百年历史实践出发的提升性研究，符合"以生活和实践为首先的和基本的"认识论规律。

五、关注百年中国的农村基本制度变迁，归结点就是关注农民

作者断言，20世纪中国问题的实质是体现为土地问题的农民问题；百年中国的社会运动形式（战争或改革）的实质内容是以农民为主体、以平均地权为内容——"前50年中历经三种政权，发生了三次'土地革命战争'；而新中国成立后50年则发生了三次以按社区人口平均分地为

实质内容的改革。”（P1）

以史为鉴，作者强调：放眼21世纪，我们仍然要将关注点集中到社会运动形式的主要承担者、中国农村基本制度变迁的主体——农民身上。作者认为21世纪的中国问题的实质依然是农民问题，不过与20世纪的农民的土地问题相比，主要体现为农民的福利性问题和就业问题。认为所有当前所要解决的急迫性问题，包括我国农业面临市场条件下资源流出和工业化进程中农业剩余提取的双重压迫；在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下如何将外部的市场关系改变为内部化的企业制度，从而有效地降低交易费用；“资本报酬有限”的合作原则与中国农村实际情况的结合，等等，无不与在现代化进程不可抗的前提下关注农民、提高农民自身的“福利性”、使农民不被边缘化得太狠而密切相关。（P377～379）

作者建议：一方面要用一定的宏观政策以有利于发展劳动密集型产业的城镇化进程，缓解农村劳动人口过剩的就业压力问题；另一方面通过加强农业内部借助传统制度资源的基本制度建设，提高小农村社经济条件下农业的内外部经营规模，培养村社小农的自我保护、自我发展能力；并认为，唯如此，中国农业才能从根本上避免衰败，小农户才能不致破产，国家才能保持稳定。（P408～409）在这里，关注农民这一基本群体，与关注中国这一宏观大势，达成了统一。

当前的实践和理论主流是全球化、与西方接轨，一些学科的研究取向，从研究前提、基本概念、基本命题，到研究方法和姿态，以及关注的对象群体，基本上是既脱根（远离广大民众）、又脱域（跨国别）的。因而，温铁军的《中国农村基本经济制度研究》之回归中国、回归农民的努力，显得尤为可贵。

（温铁军著：《中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思》，中国经济出版社2000年版。）

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

中国经济50人论坛简介

中国经济50人论坛，是由中国经济学界部分有识之士于1998年6月在北京共同发起组成的独立的学术组织。论坛聚集了中国具有一流学术水准、享有较高社会声誉并且致力于中国经济问题研究的近五十位著名经济学家。论坛成员都以学者身份参与论坛研究活动，自由发表自己的学术成果及建议，共同参与中国经济重大课题的交流与探讨，提出政策建议和意见。论坛的宗旨和目的就是把各个领域有着深入理论研究的专家聚集起来，通过自由、深入的研讨和交流，激发彼此的创造力，用集体智慧的成果，推动中国经济的改革与发展。

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

Brief Introduction

Chinese Economists 50 Forum is an independent academic research institute based in Beijing, China. It is initiated by a group of celebrated Chinese economists, who enjoy the reputation of first class academic expertise and are dedicated to research China's economic issues. The Forum constitutes of about 50 Chinese economists that contribute their ideas and researches at their own free will, on the basis of their independent academic activities that engage in the study and analysis of significant economic issues in China, as well as policy suggestions and comments. The mission and aim of the Forum is to encourage the creative ideas of economists by collective, extensive, in-depth exchanging and discussing of research results and policy suggestions by experts and economists who have carried out tremendous work in their academic fields. The Forum believes that its activities are helpful to the reform and development of China's economy.

中国经济50人论坛成员名录

中国经济50人论坛学术委员会成员：

吴敬琏、樊纲、刘鹤、林毅夫、易纲、许善达、吴晓灵

论坛成员（以姓名拼音字母为序）：

1. 蔡　昉（教授、研究员、博导）	全国人大常委、中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长、人力资源研究中心主任
2. 曹远征（研究员、博导）	中银国际控股有限公司首席经济学家
3. 陈东琪（教授、研究员、博导）	国家发展和改革委员会宏观经济研究院副院长
4. 陈锡文（教授、研究员、博导）	全国政协经济委员会副主任、中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任
5. 樊　纲（教授、研究员、博导）	中国经济体制改革研究会副会长、中国改革基金会国民经济研究所所长
6. 范恒山（教授、研究员、博导）	国家发展和改革委员会地区经济司司长
7. 郭树清（研究员、博导）	中国建设银行股份有限公司董事长
8. 海　闻（研究员、教授、博导）	北京大学副校长、中国经济研究中心常务副主任
9. 贺力平（教授、研究员、博导）	北京师范大学经济与工商管理学院金融系主任

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

10. 胡鞍钢（教授、研究员、博导） 中国科学院、清华大学国情研究中心主任

11. 江小涓（教授、研究员、博导） 全国政协委员、国务院研究室副主任

12. 李剑阁（教授、研究员、博导） 全国政协委员、中国国际金融有限公司董事长

13. 李晓西（教授、博导） 北京师范大学学术委员会副主任、经济与资源管理研究院院长

14. 李　扬（中国社会科学院学部委员、研究员、博导） 中国社会科学院金融研究所所长、金融研究中心主任

15. 梁优彩（高级工程师） 国家信息中心中国经济信息网首席经济师

16. 林毅夫（教授、博导） 世界银行副行长兼首席经济学家

17. 刘　鹤（教授、研究员、博导） 中央财经领导小组办公室副主任

18. 刘世锦（教授、研究员、博导） 国务院发展研究中心副主任

19. 刘　伟（教授、博导） 北京大学经济学院院长

20. 龙永图（高级经济师、博导） 博鳌亚洲论坛秘书长

21. 楼继伟（研究员） 中国投资有限责任公司董事长

22. 马建堂（研究员、博导） 国家统计局局长

23. 茅于轼（研究员） 北京天则经济研究所理事长

24. 钱颖一（教授、博导） 清华大学经济管理学院院长

25. 盛　洪（教授、博导） 北京天则经济研究所所长

26. 石小敏（高级经济师） 中国经济体制改革研究会副会长

27. 宋国青（教授、博导） 北京大学中国经济研究中心

28. 宋晓梧（研究员、博导） 全国政协委员、国务院振兴东北地区等老工业基地办公室副主任

29. 汤　敏（教授）　中国发展研究基金会副秘书长
30. 汪同三（中国社会科学院学部委员、研究员、博导）　中国社会科学院数量经济与技术经济研究所所长
31. 王　建（研究员）　中国宏观经济学会秘书长
32. 魏　杰（教授、博导）　清华大学中国经济研究中心副主任
33. 温铁军（教授、博导）　中国人民大学农业与农村发展学院院长
34. 吴敬琏（教授、研究员、博导）　国务院发展研究中心
35. 吴晓灵（研究员、博导）　全国人大常委、全国人大财经委员会副主任、中国人民银行原副行长
36. 夏　斌（教授、研究员、博导）　国务院发展研究中心金融研究所所长
37. 肖　捷　国家税务总局局长
38. 谢　多（高级经济师）　中国外汇交易中心总裁
39. 谢伏瞻（教授、研究员、博导）　国务院研究室主任
40. 谢　平（研究员、博导）　中国投资有限责任公司副总经理、中央汇金投资有限责任公司总经理
41. 许善达（高级经济师、教授、研究员）　全国政协委员、中国国际税收研究会副会长　国家税务总局原副局长
42. 杨伟民（研究员）　国家发展和改革委员会副秘书长
43. 易　纲（教授、研究员、博导）　中国人民银行副行长
44. 余永定（中国社会科学院学部委员、研究员、博导）　中国社会科学院世界经济与政治研究所所长
45. 张曙光（教授、研究员、博导）　北京天则经济研究所学术委员会主席
46. 张维迎（教授、博导）　北京大学校长助理、光华管理学院院长

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

47.	张　祥（教授、博导）	上海交通大学管理学院名誉院长、原对外贸易经济合作部副部长、博鳌亚洲论坛原秘书长
48.	郑新立（教授、研究员、博导）	全国政协经济委员会副主任、中共中央政策研究室副主任
49.	周其仁（教授、博导）	北京大学中国经济研究中心主任
50.	周小川（教授、研究员、博导）	中国人民银行行长

中国经济50人论坛
企业家理事名录

企业家理事会召集人 段永基 柳传志

企业家理事会秘书长 林荣强

企业家理事会监事会 段永基 林荣强

理事会成员（以姓名拼音字母为序）

1. 陈 建 中国中小企业投资有限公司董事长
2. 戴玉庆 广州日报报业集团董事长
3. 戴志康 上海证大集团董事长
4. 杜 谦 上海来今化工有限公司董事长
5. 段永基 四通集团董事长
6. 高洪德 鲁能集团董事长
7. 焦家良 龙润集团董事长
8. 李 华 卓越置业集团董事长
9. 李建华 广东威华集团董事长
10. 梁信军 上海复星集团副董事长兼总裁
11. 林荣强 同方环境有限公司董事长
12. 柳传志 联想控股有限公司总裁
13. 卢志强 中国泛海控股集团有限董事长兼总裁
14. 潘 刚 内蒙古伊利实业集团股份有限公司董事长

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

15. 潘仲光　东方高尔夫国际集团总裁
16. 任志强　北京市华远集团董事长
17. 沈　颢　21世纪经济报道发行人兼执行总编
18. 沈鹤庭　中国冶金科工集团公司总经理
19. 田溯宁　中国宽带产业基金董事长
20. 王少兰　同济堂药业有限公司执行董事
21. 张继升　三联集团公司董事长
22. 张征宇　北京恒基伟业投资发展有限公司董事长
23. 赵　民　北京正略钧策企业管理咨询有限公司董事长
24. 朱德贞　华欧国际证券有限公司总裁
25. 朱云来　中国国际金融有限公司总裁

封面
书名
版权
前言
目录
第二版自序　　中国与世界的“三农”问题
　　引言：为什么出第二版
　　引述：《三农问题：世纪末的反思》（１９９９年发表的旧文）
第一部分　　导论：何谓“三农”问题
　　第一章　　农村基本经济制度的理论分析
　　　　第一节　　农村制度变迁研究的理论框架及其分析
　　　　第二节　　农村制度变迁的研究背景——两个基本矛盾分析
　　　　第三节　　主要问题——资源紧约束下农户经济的基本特征
　　第二章　　农村制度变迁的外部制度环境问题
　　　　第一节　　国际贸易对中国小农经济条件下农业生产的影响
　　　　第二节　　改变“三农”外部条件的城市化及其经验与教训
　　第三章　　农村基本经济制度的试验研究
　　　　第一节　　产权制度与经济主体
　　　　第二节　　农业规模经营与产业化
　　　　第三节　　新农村建设试验
第二部分　　旧中国的农村基本经济制度问题
　　第四章　　内生性的制度安排：“两田制”和“两权分离”
　　　　第一节　　旧中国的土地占有关系
　　　　第二节　　土地租佃关系与地租率
　　　　第三节　　农村赋税
　　第五章　　旧中国农业的商品化与相关制度问题
　　　　第一节　　旧中国农业的商品化和农民收入的货币化
　　　　第二节　　商业和金融资本对农业的剥夺
第三部分　　从合作社、集体化到小农村社制经济
　　第六章　　农村集体经济制度形成的原因
　　　　第一节　　农业合作化的产生
　　　　第二节　　统购统销和合作化成为长期制度的原因
　　第七章　　从合作社到人民公社
　　　　第一节　　集体化高潮的形成
　　　　第二节　　公社化的问题与政策调整
　　　　第三节　　城乡二元结构体制矛盾的形成与相关制度安排
　　第八章　　对农村集体化成败得失问题的研究
　　　　第一节　　关于集体经济问题的讨论
　　　　第二节　　农村集体化时期的台账分析
　　　　第三节　　对农村集体化问题的访谈调查
第四部分　　“大包干”以后的农村试验与制度创新
　　第九章　　以土地为核心的农村财产制度
　　　　第一节　　土地与财产制度的变迁过程
　　　　第二节　　理论和现实问题的讨论
　　　　第三节　　乡土中国的制度创新试验
　　第十章　　农村“三治问题”与基层的税费分配制度改革试验
　　　　第一节　　农村税费制度演变与农民负担问题
　　　　第二节　　１９９０年代的农村试验区的税费制度改革试验
　　　　第三节　　９０年代末期关于深化农业税费制度改革的思路
附录
　　附录一　　参考文献
　　附录二　　第二部分附表

好书天天看:http://cc813813.blog.163.com/

附录三　　第三部分附件
附录四　　第四部分附件
附录五　　书评：回归中国，回归农民
中国经济５０人论坛简介
中国经济５０人论坛成员名录
中国经济５０人论坛企业家理事名录